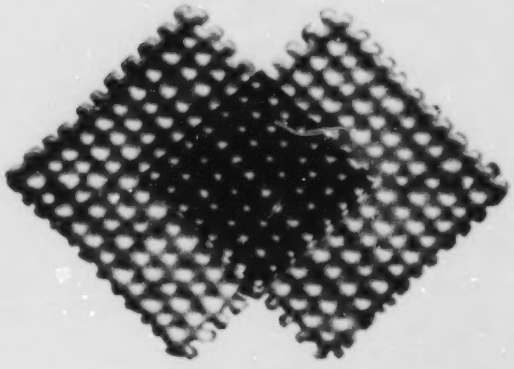
ANNUAL REPORT

1999 • 2000

THE TEXTURE OF CANADA

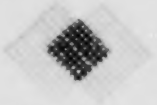
A fabric is woven of many threads.

Those of us who speak English and those of us who speak French – ourselves made up of many different elements – have joined together to weave a social fabric called Canada.



Canada

COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES



To order a pin, contact our distribution centre at (613) 996-6368 or toll free at 1 877 996-6368.

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2000

Cat. No. SF SF1-2000
ISBN . 0-662-65240-1

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

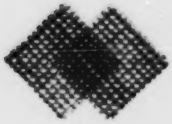
101-00167/

ANNUAL REPORT

1999•2000

THE TEXTURE OF CANADA

A fabric is woven
of many threads.
Those of us who speak
English and those of us
who speak French
– ourselves made up of
many different elements
– have joined together to
weave a social fabric
called Canada.



Wearers of the emblem of the Office of the Commissioner of Official Languages are signifying their commitment to fostering the best possible human relations between the English-speaking and French-speaking components of Canada's social fabric.

COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

THE SPEAKER,
SENATE, OTTAWA

Mr. Speaker,

Pursuant to
Section 66 of the
Official Languages Act,
I hereby submit
to Parliament, through
your good offices,
the twenty-ninth
Annual Report
of the Commissioner
of Official Languages,
covering the period between
January 1st, 1999, and
March 31st, 2000.

Yours respectfully,

Dyane Adam
October 2000

THE SPEAKER,
HOUSE OF
COMMONS,
OTTAWA

Mr. Speaker,

Pursuant to
Section 66 of the
Official Languages Act,
I hereby submit
to Parliament, through
your good offices,
the twenty-ninth
Annual Report
of the Commissioner
of Official Languages,
covering the period between
January 1st, 1999, and
March 31st, 2000.

Yours respectfully,

Dyane Adam
October 2000

CONTENTS

PREFACE 1

SUMMARY 3

Chapter 1
OUR NEW PERSPECTIVE 7
1.1 An unacceptable situation 7

1.2 New mandate, renewed methods 8

1.3 Leading issues 9

Chapter 2
GOVERNMENT TRANSFORMATIONS 15
2.1 Government services and the minority communities 16
Five guiding principles 16
"No Turning Back" 17
Human resources development 18
Delegation to the minority communities 19

2.2 The *Contraventions Act* challenged 20

2.3 Small municipalities, greater vitality? 22
In Quebec 23
In Ontario 23
In the capital of Canada 24

2.4 Transferring airports without abandoning language rights 24
Local and regional airports 25
Pre-boarding screening points 26

Conclusion 27

Chapter 3
TIME TO FOCUS ON COMMUNITY DEVELOPMENT 29
3.1 Federal ambivalence about Part VII 30
Some progress 31
Inertia persists 32

3.2 Mobilization for health 33

3.3 Education in the minority communities 35
Attracting pupils eligible under the Charter 36
What determines the school choices of parents? 37
Profile of eligible pupils since 1982 37
Major interventions required in early childhood 37
Duality: not a given, in the context of globalization 38
The Supreme Court reconfirms the right to school governance 39
Other actions by the Office of the Commissioner 42

Nova Scotia Teachers' Union v. Le Conseil scolaire acadien provincial 42
New Brunswick's Education Act in question 43

Conclusion 44

Chapter 4
BILINGUALISM AND QUALITY OF GOVERNMENT SERVICES 47
4.1 English / *Français* at government points of service? 48
Signage and documentation 49
Bilingual reception on the telephone and in person 49
Services on the telephone and in person 50
Disturbing results in the Northwest Territories and Nunavut 50
Situation still unsatisfactory in British Columbia 50
Situation very good, in general, in Quebec 50
Despite some progress, problems persist in Ontario 51
Overall national picture 51

4.2 The Beaulac case: A broad and liberal interpretation of language rights 51

4.3 Air transport: change in the air! 53
Canada transportation bill (C-26) 53
Complaints find a home 55

4.4 VIA Rail on the right track 55

4.5 In the saddle with the Royal Canadian Mounted Police 56

4.6 Sport: Fair play in both languages? 57

Conclusion 59

Chapter 5
THE NEW INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES 63
5.1 The Internet: A window on Canada's linguistic duality or a Trojan Horse? 64
Use of the Internet by the federal government 65
French on the Internet 66

5.2 Television programming in both official languages 67
The Commissioner's appearance before the CRTC 68
TFO, TVA ... .69
The House of Commons on television 69

5.3 DVDs: What about the French-language version? 70

Conclusion 71

Chapter 6
THE CONCERNS OF CANADIANS 73
6.1 Profile of complaints received by the Office of the Commissioner 74
Contacts with the Office of the Commissioner 74

Readers' opinions: A reflection of the general public 78
Official Languages, an investment 78
Are unilingual applicants excluded from the federal public service? 79

6.2 Linguistic minority community media ignored 79
Disappointing findings 80
Advertising bilateral employment agreements 80
Savings bonds ... and saving the language 81

6.3 How to serve the public? 81
Mass mailing bugs 82
HRDC: Large but vulnerable 82
Right number, bad service 82
Fewer jobs for Francophones in the Telemessage system? 83
And at job banks? 83

6.4 Third-party services 83
Canada Post: Respecting the Act to the letter 84
How do I install GENet? 84

6.5 Addressing standards 85
Interdepartmental team tackles problem 85
"911" in New Brunswick 86

6.6 Language of work: Is there really a choice? 86
Missed opportunity at Treasury Board 87
Bon voyage! 87

6.7 Equitable participation 88
General profile 88
English-speaking employees in Quebec 93
Flying in French 93

6.8 Language requirements 94
The right profile for the RCMP 94

Conclusion 95

CONCLUSION 99

APPENDIX 101
Interventions by the Office of the Commissioner of Official Languages in 1999-2000 101
Political interventions
Community interventions
Administrative interventions
Interventions to raise awareness / provide information
Legal interventions
Complaints handling

PREFACE

This 29th Annual Report of the Office of the Commissioner of Official Languages appears at a time of transition. It reports a change first of all in leadership, since Dyane Adam succeeded Victor Goldbloom as Commissioner in 1999. A change also in the period covered by the report, since it will now cover the fiscal year rather than the calendar year. To make the transition, this report covers a 15-month period, from January 1, 1999, to March 31, 2000.

But the most noticeable change for our readers is no doubt the new format chosen for this report. Breaking away from the nearly encyclopedic style of the past, when it attempted to report on all activities and events relating to the official languages in Canada, the report will now focus specifically on the activities of the Office of the Commissioner. Since 1988, several other federal institutions, including Canadian Heritage and the Treasury Board Secretariat, have had to account for their annual activities under the *Official Languages Act* (the Act), and we have noted considerable duplication of information. Moreover, details about the administration of the Office of the Commissioner can be found in two public documents: the *Report on Plans and Priorities* and the *Performance Report*. These reports are part of the budget planning cycle and are tabled in Parliament every year.[1]

With this streamlined format, which is intended to be it more accessible to the general public, the new Annual Report presents a limited number of significant issues of particular interest to the Commissioner. The focus is not so much on describing situations as on the changes brought about, the principles at issue, the corresponding actions taken by the Office of the Commissioner, and the results obtained. While national in scope, most of the issues discussed are illustrated by specific examples from certain regions. A few selected complaints are examined, for example, to show how certain complaints addressed to the Office of the Commissioner can lead to changes.

This report constitutes a summary of actions taken by the Office of the Commissioner illustrated by a few examples. A more detailed list of these actions is found in the Appendix. Much additional information previously included in the Annual Report, such as the reports of investigations and studies, is available in other publications of the Office.[2] In the near future, the Office's Internet site will be considerably expanded and will provide specific details of activity by region and government institution. It will offer links to minority community associations and other official languages stakeholders and, for example, include data by province and territory on school enrolment in mother tongue and second-language programs.

---

[1] The reports are available on-line on the Treasury Board Secretariat site at the following addresses: http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/estimate/pub3e0001.html and http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/estimate/p3b0900e.html

[2] To consult the electronic versions of the publications, see: http://www.ocol-clo.gc.ca/

While the report's appearance has changed, one thing remains constant: the mandate given the Commissioner by the *Official Languages Act*. By recognizing linguistic duality in Canada, the Act provides: that both official languages will be used as languages of work and languages of service in federal institutions; and that the minority official language communities will receive concrete support to foster their development and vitality. The Commissioner therefore has the mandate to ensure that the equality of status of English and French in Canada is recognized, to ensure compliance with the Act, and to inform Canadians of their rights.

In carrying out this mandate, the Commissioner takes all the measures required. On the basis of her research and analysis, she informs and advises institutions and citizens alike with a view to revitalizing Canada's linguistic duality. She monitors the advancement of English and French in society and, in particular, the vitality of the official language minority communities.

She also conducts audits and studies to evaluate the performance of federal institutions with regard to the Act. She conducts investigations either after receiving complaints or on her own initiative and recommends corrective measures or changes as required. The Commissioner appeals to the Governor in Council or, as a last resort, to the Federal Court, on her own initiative or with the consent of one or more complainants.

This report therefore provides a concise but representative summary of the activities conducted and the results obtained by Commissioners Goldbloom and Adam in 1999-2000. But to begin, the new Commissioner will give an outline of the general environment in which her mandate is carried out.

ANNUAL REPORT

1999 • 2000

SUMMARY

The Commissioner of Official Languages, Dyane Adam, is submitting her first Annual Report. In addition to reporting on the principal activities that she and her predecessor, Victor Goldbloom, engaged in during the 15 months from January 1999 to March 2000, this report sets out the new vision that the Commissioner intends to bring to the fore during her term as ombudsman, but also as an agent of change, in the area of official languages.

The Commissioner feels that, on the whole, the track record of the past year in relation to the official languages of Canada is disturbing. Although linguistic duality is a fundamental value of Canada's identity, guaranteed and promoted for over 30 years thanks to the *Official Languages Act* (hereinafter the Act), once again this year the Commissioner has had to investigate some 1,800 complaints under this legislation. Her report shows a considerable number of recurring deficiencies in offices designated to provide service in both official languages. The recent government transformations have had a negative impact on respect for language rights. There is a chronic lack of in-depth follow-up by federal institutions on recommendations made by the Commissioner.

The picture therefore is clear: there is insufficient commitment and a flagrant lack of leadership by the federal government with respect to the full implementation of the Act. Commissioner Adam notes that, at the end of his term, Commissioner Goldbloom accurately observed that, while the Office of the Commissioner's recommendations led, in federal institutions, to a few changes by way of follow-up, these were superficial and not lasting. If the deficiencies and inertia observed are so widespread and persistent, it is because the government, at its highest level, does not provide the leadership it should to affirm linguistic duality. Yet this is a critical element for the success of Canadian federalism. Above and beyond legislation and general principles, elected officials and senior public servants must embody the value of the official languages. They must set an example through their own actions and initiate vigorous consultation among all federal institutions to implement these laws and principles which are enshrined in the Canadian Constitution.

Currently, a veritable vicious circle seems to operate with respect to federal action on official languages. The denial of language rights gives rise to complaints, which lead to investigations by the Office of the Commissioner, which in turn lead to certain conclusions that may be accompanied by recommendations. Federal institutions respond to these by making superficial changes that do not affect the structural nature of the problems, and the problems recur.

We want through this report contribute to the implementation of lasting changes with regard to official languages. To achieve such changes, a different cycle must be instituted: 1) responsible commitment and leadership by the federal government must be re-affirmed; 2) a framework for application of the Act that guarantees the achievement of its objectives must be clearly defined and put in place; 3) the accountability of federal institutions must be strengthened; 4) their performance must be evaluated on the basis of lasting results and in terms of quality service. In short, it is time for accountability at all levels of government.

The past year has provided a number of incentives in this direction. The Supreme Court of Canada confirmed and clarified the scope of language rights in two judgments on remedy cases in which the Office of the Commissioner intervened. In its judgment in the Beaulac case, the Court, among other things, stated that the language rights of official language minorities "can only be enjoyed if the means are provided." Then, in its judgment in the case of the French-speaking parents of Summerside (Arsenault-Cameron), it reconfirmed the right to exclusive governance in the minority language. It also emphasized the need to take local needs into account when making policy decisions in this regard. These recent judgments reinforce a series of others that, for some 20 years, have clarified the scope of language rights in Canada.

The Office of the Commissioner, for its part, has closely monitored and made recommendations concerning government transformations, the quality of services provided to the official language minority communities, and the opportunity of federal employees to truly work in their preferred language. The Commissioner has also examined a number of issues such as municipal amalgamation, the reduction in services provided by Hôpital Montfort in Ottawa, the reform of New Brunswick's education system, the restructuring of the air transport industry, the regulation of television broadcasting by the CRTC, the use of French on the Internet, the school choices made by parents to have their children educated in the minority official language, and the place of the two official languages in high-performance sport, to mention just a few.

In contrast to these numerous deficiencies and cases of inertia on the part of the government, the Commissioner wishes to point out a few promising breakthroughs. The revision of the *Transportation Act* should clarify the difficult issue of the linguistic obligations of Air Canada and its regional carriers. Via Rail finally provided bilingual service capability in the Montreal-Ottawa-Toronto triangle, and this made it possible to withdraw a number of legal proceedings against the Corporation. Human Resources Development Canada and Health Canada, acquiescing to the requests of the official language minority communities and the Office of the Commissioner, created coordinating committees to jointly determine strategic approaches. Finally, the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages was given a broader mandate and identified its strategic priorities.

This progress, however, is not equal to the challenges that remain if the Act and the Charter are to be fully implemented in the area of official languages.

To actively encourage renewal in this area, the Commissioner intends to redirect the focus of her activities. While continuing to accept and investigate complaints from the public about federal institutions, she will extend her field of action by specifically targeting the transformation of the organizational culture of the public service. To her role as ombudsman she will add the roles of agent of change and educator. Accordingly, she will not only investigate contraventions and deficiencies with regard to official languages, but will also look into recurrent problems and ways to solve them. It goes without saying that this effort will have to be made with the commitment and co-operation of federal institutions and, in particular, of the central agencies and the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages. The latter alone are responsible for and capable of transforming the organizational culture of the public service.

Seen in this new light, a number of issues have already been assigned priority at the Office of the Commissioner: the delivery of quality government services in both official languages, the use of both official languages in federal employees' workplaces, public service renewal in accordance with Canada's linguistic duality, the strengthening of tools for enforcement of the Act (policies, evaluation frameworks, etc.), the development of the minority communities under Part VII of the Act, the adaptation of social and health services to the needs of the minority communities, the inclusion of young people familiar with bilingualism into Canadian society, the review of immigration policies to integrate into them the principle of linguistic duality, and use of the Internet as an increasingly indispensable tool for the development of the linguistic communities.

The overall challenge this report poses for Canadian society and its governments is a substantial one. Linguistic duality is one of the mainstays of Canadian identity, and it is a critical mission of the federal government to assume its role as guardian of this fundamental value. It alone, it should be borne in mind, can play this role. The Commissioner, for her part, will do everything in her power to ensure that this challenge is met, in consultation with the communities, federal institutions and all the stakeholders in Canada's official languages.

OUR NEW PERSPECTIVE

Chapter 1

In 1999, Dyane Adam took up the position of Commissioner of Official Languages. In addition to taking over the major issues tirelessly defended by her predecessor, Victor Goldbloom, the new Commissioner also set new objectives for the promotion of linguistic duality in Canada. This first chapter outlines her priorities at the outset of her mandate.

1.1 AN UNACCEPTABLE SITUATION

Canada's *Official Languages Act* has been in effect for over 30 years. Since 1970, the Office of the Commissioner has been responsible for ensuring compliance with the Act, safeguarding the rights it sets out, and informing the public of these rights. In 1982, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provided constitutional guarantees, among other things, of minority language education rights, of the right to use either official language in communications with the federal government, and of the right to court remedy. These pillars of Canada's language policy clearly reaffirm that the principle of equality of the two official languages is at the very heart of our country. In the last 20 years, the courts have repeatedly confirmed and clarified the scope of the language rights and obligations arising from this policy.

How can it be then that the Office of the Commissioner must, year after year, present the government with a lengthy list of shortcomings identified in the implementation of this policy? How can it be that many government institutions are still characterized by an at best passive, if not defensive, attitude with regard to their obligations, and that they all too often take action only in response to court injunctions or threats of court remedy? Actions relating to the Act are therefore carried out one by one, rather than arising from a comprehensive plan, shared responsibilities and strong leadership. This responsibility is apparently regarded as a simple exercise in compliance with the law. The Commissioner, like the official language minority communities, believes there have been enough court decisions to clarify the scope of language rights and that it is now time for concrete political and administrative accountability.

The lack of overall government commitment to implementation of the Act is distressing. Implementation of the Act is not the responsibility of the Office of the Commissioner of Official Languages, but very much the government's responsibility. The federal government is the guardian and advocate of the fundamental values of Canadian identity, including linguistic duality and the protection of the official language minorities. This is its proper role and constitutes a critical condition for the country's integrity. To play this role properly, the government must provide both political and administrative leadership by adopting a clear and renewed vision of the Canadian linguistic future to be achieved, developing a comprehensive plan based on consultation with all stakeholders, and ensuring that this plan is effectively implemented.

It is time to look at things differently. This is why the Commissioner intends from now on to devote her attention to the transformation of the public service culture to ensure that the fundamental value embodied in the official languages policy is disseminated throughout the public service and throughout Canadian society in general.

1.2 NEW MANDATE, RENEWED METHODS

To achieve this goal, and in view of her new mandate, the Commissioner intends to redirect her team's efforts to make it more of an agent of change. The traditional watchdog role with respect to language rights has not been sufficient to fulfill the mandate. It is time for action within federal institutions to facilitate change and, in some cases, to overcome the prevailing resistance. What must change is the culture in federal institutions. Thus far they have to often shown a lukewarm commitment to the values underlying the country's linguistic duality. We must therefore go to the source of this laxness and promote change at the very roots of government culture.

To meet this challenge, the Commissioner intends to diversify her methods of action. She will of course continue to conduct investigations of complaints received from citizens and employees who feel their rights have been violated by institutions subject to the Act. As an ombudsman, she will also play a greater role in the resolution of major linguistic issues. The Commissioner will work with institutions and communities to find faster more lasting and effective solutions to remedy the shortcomings identified. In this way, the Office of the Commissioner should be more accurately perceived as working alongside the Act and with both the communities and institutions.

Although central to the *Official Languages Act*, the investigation of specific complaints is not the Commissioner's sole recourse. She intends to take action on problem issues earlier by conducting studies, proposing avenues of action and facilitating organizational change. This ongoing work with the institutions will require her to establish continuing relationships with the management of these organizations and develop action plans. If necessary, she will not hesitate to use the other methods at her disposal, such as reports to the Governor in Council and court remedy.

In the long term, everything points to the need to strengthen linguistic duality as an aspect of Canadian culture. To this end, the Commissioner plans to undertake educational activities targeting the various components of Canadian society, especially young people.

During the first year of her mandate, to ensure that her analysis and objectives are in line with those of her partners, the Commissioner undertook national consultations with the leaders of both official language communities and various levels of government in each province and territory. She will report on the results of these consultations in her next annual report and will take the points of view she heard into account in developing her program of action. In short, what the Commissioner is proposing here is a new vision; while several aspects of it have already been implemented, it remains a work in progress.

1.3 LEADING ISSUES

The Commissioner's new perspective and approach will be applied to a number of topical issues. Already, she has identified certain priorities in the exercise of her mandate, issues fundamental to ensuring the vitality of the official language communities in Canada and the equality of status of English and French.

Quality services. Serving people in their preferred language is an aspect of quality service sometimes not fully appreciated by federal institutions. We can no longer continue to point out the long lists of persistent deficiencies in the quality of government services and access to those services. Institutions must regard linguistic duality as part of their performance, rather than as a series of actions taken simply

to comply with the law. The proactive offer of service in the minority language and the effective use of these services by the minorities should serve as performance indicators. It is a question of accountability. This aspect will from now on be approached as a matter of changing organizational culture. The Commissioner will not restrict herself to identifying contraventions of the Act, but will evaluate the institutional circumstances that give rise to them and propose solutions.

Language of work in the federal public service. Employees' right to work in their preferred language must of course be guaranteed as the Act stipulates, but a longer view is required to ensure that the public service represents the living culture of linguistic duality. Public service managers should, for example, be encouraged to work in official language minority communities during their careers.

Public service renewal. Over the coming years, today's public servants will be gradually replaced by a new generation. This new generation of public servants, many of whom learned both official languages at school, represents an exceptional opportunity to revitalize the culture of linguistic duality in federal institutions. In particular, young people who benefited from immersion and second-language instruction programs will provide an attractive pool of candidates for the public service. In view of the change in culture to be anticipated, public servants at all levels must receive training to encourage understanding and management of Canada's linguistic duality.

Implementation of the Act. Our review of government transformations in the 1990s showed that they have profoundly altered the institutional landscape. They have also resulted in a significant erosion of Canadians' language rights. The existing implementation scheme for Canada's official languages policy has been unable to prevent this erosion. The tools for applying the Act, such as government policies and the program evaluation framework, fall short of the mark. They are incomplete and ineffective. Since, today, change is the only constant, it is of the utmost importance to identify what is not working and put in place the tools required to implement the Act in a way that will ensure the attainment of its fundamental objectives.

Right to minority language education. It is now clear that full implementation of section 23 of the Charter will require corrective measures with respect to minority communities deprived of their rights in the past. Such measures should include identifying students entitled to minority language education and attracting them to the schools in these minority communities, whether English-speaking or French-speaking, and providing those schools with additional resources. Early childhood education in these communities must also be provided to achieve equality in education.

Community development. Twelve years after the current Act took effect, Part VII, which pertains to the equality of English and French in society and the vitality of the minority communities, is still far from achieving the legislators' intent. On the contrary, government transformations have resulted in a transfer of responsibility for the recognition of language rights to individuals and the communities. The aim of Part VII is to change the status quo in the way federal government programs are designed and implemented. All federal institutions must develop the implementation tools required to ensure that their contribution to achieving the fundamental objectives set out by Parliament in Part VII is fully consistent with their mandate, programs and resources. The majority of them have regrettably not yet taken any measures in this regard. The federal government must provide leadership and the required management framework to ensure that this statutory policy is effectively implemented government-wide. It must also, under section 43 of the Act, ensure that the other levels of government respect the language rights of Canadians.

Equality of English and French in society. The government of Canada is also required to actively advance the full recognition of English and French as Canada's official languages and their equality of use in all regions and sectors of Canadian society. This applies to every federal institution, to the full extent of its mandate, programs, resources and influence. This provision has seemingly been largely forgotten. It must therefore be actively promoted throughout Canadian society. For this purpose, immersion and second-language instruction programs should be strengthened to increase their contribution to Canada's linguistic duality.

Health and social services. The central place that health holds in all Canadians' lives is undeniable. The Commissioner is delighted with the decision by the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages to include community health as one of its four working priorities. Communication, and hence the language in which quality health and social services are provided, is of fundamental importance. The institutionalization of official language minority services is not only indispensable to the growth of minority communities; it is also a matter of human dignity.

Youth. Young people entering the labour market bring with them a new experience of Canada's languages and culture. For many of them, linguistic duality is a given. We must therefore find ways of connecting with these young people in order to facilitate their entry into the labour market, strengthen their hold on linguistic duality, and offer them access to the public service. The Internet and educational measures will be of crucial importance in this regard.

Immigration. Canada will pass a new immigration act in the coming year, and the Commissioner feels this is the time to promote Canada's linguistic duality. Canada's approach should be consistent with a demographic policy that respects the government's commitments set out in Part VII of the Act. Immigration policy should not, as at present, be based solely on economic considerations. It must contribute to consolidate the social fabric of our society.

Internet. A communication and development tool, the Internet is vital to the development of Canada and its French-speaking community. The Commissioner attaches great importance to this issue, which will play a central role in the future.

The capital of Canada. The City of Ottawa has recognized the linguistic duality of Canada since 1970. When the Parliament of Canada established English and French as Canada's official languages by adopting the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1981, the City of Ottawa adopted equivalent provisions regarding municipal services. It is imperative that the capital of Canada continue to reflect the status of English and French as the country's official languages.

It is with these elements of a new vision that Commissioner Adam took up her mandate in 1999. The following chapters will report on the issues addressed by the Commissioner and her predecessor and the results achieved.

Engl
Franc

GOVERNMENT TRANSFORMATIONS

Chapter 2

THE GOVERNMENT TRANSFORMATIONS IN RECENT YEARS HAVE TO A GREAT EXTENT UNDERMINED EXISTING LANGUAGE RIGHTS. IN THE STUDY IT PUBLISHED IN 1998, THE OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES CONCLUDED THAT THESE TRANSFORMATIONS HAD RESULTED IN A SUBTLE BUT CUMULATIVE EROSION OF LANGUAGE RIGHTS AND WEAKENED THE OFFICIAL LANGUAGES PROGRAM IN THE FEDERAL ADMINISTRATION. IN THE PAST YEAR, THE COMMISSIONER HAS CLOSELY MONITORED SEVERAL SECTORS IN THIS REGARD.

GOVERNMENT SERVICES. THE COMMISSIONER HAS MADE SPECIFIC RECOMMENDATIONS TO THE TREASURY BOARD SECRETARIAT REGARDING THE PRESERVATION OF LANGUAGE RIGHTS IN GOVERNMENT TRANSFORMATIONS. ITS RESPONSE WAS GENERALLY POSITIVE BUT WARRANTS ONGOING FOLLOW-UP.

CONTRAVENTIONS. THE OFFICE OF THE COMMISSIONER HAS CONDUCTED SEVERAL INVESTIGATIONS CONCERNING THE PROVISIONS OF THE *CONTRAVENTIONS ACT*, ITS REGULATIONS AND AGREEMENTS ON THEIR IMPLEMENTATION. THE COMMISSIONER HAS FILED A REMEDY APPLICATION IN FEDERAL COURT IN THIS REGARD.

MUNICIPALITIES. THE TREND TOWARD THE CONSOLIDATION OF MUNICIPALITIES HAS HAD AN IMPACT ON THE VITALITY OF THE OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES, WHICH MAY BE A MINORITY IN A PROVINCE BUT A MAJORITY IN A PARTICULAR MUNICIPALITY.

Airports. The privatization of airports has resulted in a number of complaints about service and signage in both official languages. The Commissioner has conducted investigations of this issue.

2.1 GOVERNMENT SERVICES AND THE MINORITY COMMUNITIES

Government transformations have had widely varying legal and practical effects, depending on the situations in which they have been introduced. These include the delegation of authority or service delivery to various levels of government, the withdrawal of the federal government from areas of jurisdiction shared with the provinces, privatization, and the sale or abolition of certain services. In all cases, these transformations concern the Commissioner to the extent that they can have an impact on services provided in the official language of the minority, reduce the capacity of federal employees to work in their preferred language, or fail to take the vitality and development of the minority communities into account.

Problem:	**Recent history shows that government transformations have adversely affected the quality of services provided to the official language minority communities.**
Principle:	**The constitutional principle of progressing toward the equality of English and French must guide any government transformation.**
Action:	**The Commissioner encourages the Treasury Board Secretariat to implement the recommendations of the task force on government transformations. She encourages joint initiatives by Human Resources Development Canada and the communities. In addition, the Commissioner has conducted a study of the forms of delegation of government service delivery to the communities.**

FIVE GUIDING PRINCIPLES

In its 1998 study entitled *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, the Office of the Commissioner formulated five guiding principles that should be applied to government transformations from the point of view of official languages:

Airports. The privatization of airports has resulted in a number of complaints about service and signage in both official languages. The Commissioner has conducted investigations of this issue.

2.1 GOVERNMENT SERVICES AND THE MINORITY COMMUNITIES

Government transformations have had widely varying legal and practical effects, depending on the situations in which they have been introduced. These include the delegation of authority or service delivery to various levels of government, the withdrawal of the federal government from areas of jurisdiction shared with the provinces, privatization, and the sale or abolition of certain services. In all cases, these transformations concern the Commissioner to the extent that they can have an impact on services provided in the official language of the minority, reduce the capacity of federal employees to work in their preferred language, or fail to take the vitality and development of the minority communities into account.

Problem: Recent history shows that government transformations have adversely affected the quality of services provided to the official language minority communities.

Principle: The constitutional principle of progressing toward the equality of English and French must guide any government transformation.

Action: The Commissioner encourages the Treasury Board Secretariat to implement the recommendations of the task force on government transformations. She encourages joint initiatives by Human Resources Development Canada and the communities. In addition, the Commissioner has conducted a study of the forms of delegation of government service delivery to the communities.

FIVE GUIDING PRINCIPLES

In its 1998 study entitled *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, the Office of the Commissioner formulated five guiding principles that should be applied to government transformations from the point of view of official languages:

1. the preservation of the public's existing language rights;
2. the establishment of remedy and redress mechanisms;
3. the establishment of accountability mechanisms;
4. the securing of a formal commitment to protect and promote the development of the official language minority communities;
5. the consideration of the language rights of federal employees affected by these transformations.

These principles embody the approach of the Commissioner, who advocates the preservation of the existing rights of Canadians to be served in their preferred official language when service is the responsibility of a federal institution, regardless of the type of government transformation involved.

The principles were designed to prevent any further erosion of language rights. However, the overriding principle that must guide the actions of the Parliament and government of Canada goes well beyond the preservation of existing rights. This great constitutional principle is that of the advancement toward equality of English and French and the vitality of the official language communities, particularly those in a minority situation.

Another problem arising from government transformations is the federal government's increasing lack of accountability for the recognition of language rights. The devolution of powers to various levels of government, or outright privatization, often results in a relaxation of linguistic obligations. It then becomes the responsibility of citizens and the communities, at their expense, to demand respect for their rights. This burden is added to the other difficulties facing the minority communities. This is indeed an unacceptable transfer of responsibility from the federal government to ordinary Canadians. It is therefore up to the federal government to shoulder its responsibilities and ensure, as section 43 of the Act prescribes, that the other levels of government respect existing language rights.

"No Turning Back"

In the conclusion of his 1998 study, the Commissioner recommended that a task force be created to identify the problems caused by government transformations from the perspective of official languages and find solutions to them. The President of the Treasury Board quickly agreed and appointed a task force that submitted its report in January 1999.

Entitled *No Turning Back: Official Languages in the Face of Government Transformations*, the report of the task force headed by Yvon Fontaine confirmed the Commissioner's analysis and made a host of recommendations designed to integrate the issue of official languages into any government transformation.

The Treasury Board Secretariat (TBS) seems to have accepted the task force's recommendations, since it has set about developing a policy to take official language requirements into account when developing large-scale government initiatives and

programs. According to the TBS, "It is government policy that institutions subject to the Act and contemplating initiatives or transformations must analyze the effects on institutional bilingualism and on the development of official language minority communities, to ensure that official languages objectives are met."[1] The TBS also added a section devoted to government transformations to its annual official languages report.

The Commissioner is pleased with the renewal of these commitments but remains vigilant with regard to the effectiveness of the measures that will be taken, since the process has barely begun. She notes that no clear and obvious change has yet occurred and that the draft policy circulated by the TBS at the end of the year does not respect all of the five guiding principles set out in the 1998 study. In addition, various privatizations of public services continue to take place without the provisions of the *Official Languages Act* being taken into account. For example, local and regional airports are being ceded without the establishment of official languages control mechanisms (see section 2.4 below), and Via Rail is privatizing certain routes without ensuring that linguistic obligations are met. The Commissioner has intervened with the TBS and the Department of Transport in these two cases.

HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT

The human resources development sector received special attention from the Commissioner in 1999. She conducted an investigation following complaints about the federal-provincial agreements on labour market development. These agreements, negotiated by Human Resources Development Canada (HRDC), provide for the transfer of the management of various labour training and education programs to the provinces. The complaints concern the lack of services available in the minority language under these agreements. The Commissioner will report on this investigation in her next Annual Report.

In the coming year the Commissioner will also conduct a follow-up on the 1997 study on the *Employment Insurance Act* and the labour market development agreements. In its previous investigation, the Office of the Commissioner recommended that HRDC, Canadian Heritage and the Treasury Board Secretariat ensure that existing language rights are maintained in this type of agreement. The Commissioner will therefore report on the extent to which her recommendations have been followed and on the changes that have taken place.

Finally, with regard to human resources, the Commissioner wishes to cite as examples two initiatives that illustrate how federal institutions and the official language minority communities can work together. In Quebec, the Human Resources Regional Table of the English Language Community and, elsewhere in Canada, the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource

[1] Treasury Board of Canada Secretariat, *Official Languages Full Sail Ahead*, Ottawa, March 2000.

Development are joint initiatives of HRDC and the communities. These joint bodies seek to identify the economic needs of their communities through consultations and studies and to bring them to the attention of government institutions. In each province and territory, they establish economic development and employability groups that set priorities and make joint economic development plans. In return they provide information on federal government services and programs.

In a speech to the Human Resources Regional Table of the English Community in Quebec City, on November 16, 1999, the Commissioner stated that this new planning body should be able to meet such challenges as the under-representation of Anglophones at various levels of the public service, continuing education, distance training and language instruction, the integration of new information technologies into community development, and tourism development.

DELEGATION TO THE MINORITY COMMUNITIES

Since the Commissioner is very supportive of this approach taken by the human resources development committees, she has ordered a study on existing methods of co-operation in Canada between government and the communities. In addition to itemizing the various types of co-operation, the study will identify the conditions that must be met to ensure compliance with the spirit of the *Official Languages Act*.

The results of this study will appear in the next Annual Report. However, it already appears from the examples studied, such as the National Committee for Canadian Francophonie Human Resource Development, that the procedures adopted on the whole guarantee real equality in the delivery of services. A series of recommendations will be made, both to the federal government and to community groups that plan to enter into such agreements on the delegation of government services. They will be based on the principles of the preservation of existing rights, equality of service to the majority and the minority, the monitoring and evaluation of results, the multi-year and sustainable nature of the agreements, and a smooth transition.

The Community Table and the Joint Steering Committee of the National Human Resources Development Committee for the English Linguistic Minority produced a needs assessment study which evaluated the human resources development needs in eight regional English linguistic minority communities across the province of Quebec. The study produced eight reports and a province-wide summary of human resource and economic development opportunities. The needs assessment study was a product of the Memorandum of Understanding between Human Resources Development Canada (HRDC) and the English minority language communities signed in May 1998.

The Commissioner intends to promote such a co-operative approach through all the means available to her. As one example, she cites the single-window concept developed by the Assemblée communautaire fransaskoise, with the endorsement of Canadian Heritage and the Federal Council. In addition, she looks favourably on the development, in Manitoba, of three government service centres for Francophones which will open during the next year.

2.2 THE *CONTRAVENTIONS ACT* CHALLENGED

The federal *Contraventions Act* was amended in 1996 to enable the Government of Canada, by regulations, to authorize a province, territory or municipality to issue tickets and conduct prosecutions for contraventions of federal Acts or regulations under the specific criminal procedure of the province or territory. These amendments to the *Contraventions Act* also provided that the Department of Justice might enter into agreements with provincial, municipal or regional authorities to specify the procedures for handling such prosecutions. However, the changes made to this Act and the agreements made under these new provisions did not include a linguistic guarantee similar to that found in the *Criminal Code* of Canada. This situation is being challenged by the Commissioner in the Federal Court.

Problem: The *Contraventions Act*, as amended in 1996, as well as its regulations and the agreements made under these new provisions, do not provide for language rights similar to those guaranteed by the *Criminal Code* and the *Official Languages Act*.

Principle: The Commissioner believes that Parliament should amend the *Contraventions Act* to incorporate in it language rights similar to those set out in the *Criminal Code* and ensure that the agreements reached with provincial, territorial, municipal or regional authorities guarantee respect for these rights.

Action: The Commissioner pursued the remedy application filed by her predecessor in November 1998.

The Commissioner intends to promote such a co-operative approach through all the means available to her. As one example, she cites the single-window concept developed by the Assemblée communautaire fransaskoise, with the endorsement of Canadian Heritage and the Federal Council. In addition, she looks favourably on the development, in Manitoba, of three government service centres for Francophones which will open during the next year.

2.2 THE *CONTRAVENTIONS ACT* CHALLENGED

The federal *Contraventions Act* was amended in 1996 to enable the Government of Canada, by regulations, to authorize a province, territory or municipality to issue tickets and conduct prosecutions for contraventions of federal Acts or regulations under the specific criminal procedure of the province or territory. These amendments to the *Contraventions Act* also provided that the Department of Justice might enter into agreements with provincial, municipal or regional authorities to specify the procedures for handling such prosecutions. However, the changes made to this Act and the agreements made under these new provisions did not include a linguistic guarantee similar to that found in the *Criminal Code* of Canada. This situation is being challenged by the Commissioner in the Federal Court.

Problem: The *Contraventions Act*, as amended in 1996, as well as its regulations and the agreements made under these new provisions, do not provide for language rights similar to those guaranteed by the *Criminal Code* and the *Official Languages Act*.

Principle: The Commissioner believes that Parliament should amend the *Contraventions Act* to incorporate in it language rights similar to those set out in the *Criminal Code* and ensure that the agreements reached with provincial, territorial, municipal or regional authorities guarantee respect for these rights.

Action: The Commissioner pursued the remedy application filed by her predecessor in November 1998.

The Office of the Commissioner noted in its *Annual Report 1998* that it had applied for a remedy against the Department of Justice, with the complainant's consent, in the context of the *Contraventions Act*. This action was taken following a complaint filed in February 1997 by the Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO), which alleged that the Department of Justice had not complied with the *Official Languages Act* (Parts IV and VII) in the adoption and implementation of the *Contraventions Act*, as amended in 1996. The hearing of the case began on January 24, 2000, and will continue in October 2000.

The issue in this case involves government transformations in that the *Contraventions Act*, as amended, allows the prosecution of federal offences under a provincial criminal justice system and provides for the possibility of concluding agreements in this regard. In the specific case of Ontario, the general draft agreement contains no language guarantee, with the result that Ontario provincial legislation on procedures applies. This provides no assurance with regard to respect for language rights. While the *Courts of Justice Act* provides for language rights similar to those guaranteed by the *Criminal Code*, it is not applicable in all cases to the municipalities, and the Government of Ontario chose, under its Bill 108, to empower municipalities to conduct such prosecutions. The application in Ontario of the *Contraventions Act*, as amended in 1996, therefore results in a significant loss of rights which is unacceptable to the Commissioner.

The Department of Justice has also concluded two specific agreements with the municipality of Mississauga, on the one hand, and one specific agreement with the city of Ottawa, on the other, whereby it delegates to them the handling of parking violations and the collection of fines. The first agreement made with the municipality of Mississauga makes no reference to language rights and obligations. The agreement with the city of Ottawa and the second agreement with the municipality of Mississauga, for their part, contain language clauses, but they are not adequate.

The first agreement with the municipality of Mississauga gave rise to an additional complaint against the Department of Justice by AJEFO in December 1997. After investigating, the Commissioner made recommendations similar to those made in 1997 concerning the first complaint. These recommendations are reproduced in the *Annual Report 1998*.

The Commissioner recommended that the Department of Justice incorporate into the *Contraventions Act* the rights set out in the *Criminal Code* and the *Official Languages Act* and make its agreements with the provinces and municipalities subject to these provisions. In addition, the Commissioner recommended that the

Department of Justice consult with the official language minority communities before initiating any project.

The Commissioner notes that the Department of Justice has still not indicated its intention to implement these recommendations. It instead stated in its response to the preliminary report on the second complaint that the issues raised in the report and three of the recommendations made in it are already the subject of litigation in the Federal Court. The Commissioner intends to monitor this issue, as well as the outcome of her remedy application, very closely.

2.3 SMALL MUNICIPALITIES, GREATER VITALITY?

The Office of the Commissioner is carefully monitoring municipal transformations, seeking to ensure the preservation of language rights. In many cases, the official language minority community of a province constitutes a majority in the municipal context. The municipality is therefore a focal point and bulwark for minority rights, and its elected officials act as leaders of the community. This advantageous situation tends to be disrupted by the amalgamation of municipalities into large regional entities. This year the Commissioner intervened in particular in municipal amalgamations in Quebec, in Ontario and in the capital of Canada.

Problem: Municipal amalgamations sometimes result in the disappearance of small municipalities where the minority communities were actually a majority.

Principle: Part VII of the Act encourages governments to strengthen the minority communities; one way of doing this is not to deprive them of the few institutions available to them, including municipal services.

Action: The Office of the Commissioner supported minority communities calling for the preservation of existing rights when municipal restructuring takes place.

Department of Justice consult with the official language minority communities before initiating any project.

The Commissioner notes that the Department of Justice has still not indicated its intention to implement these recommendations. It instead stated in its response to the preliminary report on the second complaint that the issues raised in the report and three of the recommendations made in it are already the subject of litigation in the Federal Court. The Commissioner intends to monitor this issue, as well as the outcome of her remedy application, very closely.

2.3 SMALL MUNICIPALITIES, GREATER VITALITY?

The Office of the Commissioner is carefully monitoring municipal transformations, seeking to ensure the preservation of language rights. In many cases, the official language minority community of a province constitutes a majority in the municipal context. The municipality is therefore a focal point and bulwark for minority rights, and its elected officials act as leaders of the community. This advantageous situation tends to be disrupted by the amalgamation of municipalities into large regional entities. This year the Commissioner intervened in particular in municipal amalgamations in Quebec, in Ontario and in the capital of Canada.

Problem: Municipal amalgamations sometimes result in the disappearance of small municipalities where the minority communities were actually a majority.

Principle: Part VII of the Act encourages governments to strengthen the minority communities; one way of doing this is not to deprive them of the few institutions available to them, including municipal services.

Action: The Office of the Commissioner supported minority communities calling for the preservation of existing rights when municipal restructuring takes place.

IN QUEBEC

Commissioners Goldbloom and Adam both intervened with Quebec provincial authorities to point out the deficiencies of the Bédard report on taxation and local government as regards language rights. Like many municipal councillors of the English-speaking community, the Office of the Commissioner asked authorities to ensure the preservation of the bilingual status of English-speaking districts following a possible merger of Greater Montreal. English-speaking councillors also adopted resolutions providing for conditional municipal referendums on mergers and calling for better services in English from the Montreal Urban Community. Quebec government officials in general responded that services in English will continue to be provided to English-speaking Quebecers after any merger.

THE WEIGHT OF THE FRANCOPHONE COMMUNITY OF RAYSIDE-BALFOUR

The municipality of Rayside-Balfour has some 16,000 inhabitants, 57 percent of whom are Francophones. The city of Sudbury has nearly 90,000 inhabitants, 28 percent of whom are Francophones. The Regional Municipality of Sudbury has over 161,000 inhabitants, 29 percent of whom are Francophones.

THE WEIGHT OF THE ANGLOPHONE COMMUNITY OF WESTMOUNT

The city of Westmount has some 20,000 inhabitants, 60 percent of whom are Anglophones. The city of Montreal has nearly a million inhabitants, 11 percent of whom are Anglophones. The Montreal Urban Community has 1.7 million inhabitants, 18 percent of whom are Anglophones.

In Quebec, section 29.1 of the *Charter of the French Language* recognizes certain rights to English-language services and the use of English as an internal language of work when 50 percent of a municipality's inhabitants are Anglophones. Twelve municipalities on the Island of Montreal are in this category and they demand preservation of this right in the event of a merger into Greater Montreal.

Outside Montreal, the Commissioner also concerned herself with the issue of mergers affecting English-speaking villages. An example is the situation in the Magdalen Islands, where two villages with an Anglophone majority might be amalgamated with six largely French-speaking villages into a single maritime community. Yet the inhabitants of one of the two villages, Grosse-Île, have voted against this proposed merger in a referendum.

IN ONTARIO

In Ontario, a number of French-speaking communities in the Ottawa and Sudbury regions, which are covered by Bill 25 on municipal amalgamations, submitted briefs demanding the preservation or improvement of French-

language services following any amalgamations. The Commissioner discussed the protection of language rights after municipal amalgamations with the board of the Association française des municipalités de l'Ontario. She submitted briefs to Glen Shortliffe and Hugh Thomas, advisers to the Minister of Municipal Affairs who are responsible for studying the restructuring of the Ottawa and Sudbury regions. When Bill 25 creating the restructured cities was tabled in the Ontario legislature in December 1999, the Commissioner contacted the Minister of Municipal Affairs, Tony Clement, and Premier Mike Harris to reiterate the importance of preserving existing language rights and recognizing the official status of English and French in the restructured cities of Ottawa and Sudbury. The Commissioner intervened again when the Ottawa and Sudbury transition boards were put in place to emphasize the importance of bilingualism at the municipal level.

BILINGUAL OTTAWA: A MUST

"Like the Parliament Buildings, the Supreme Court of Canada and the War Memorial, the bilingual dimension of the National Capital is an extremely important symbol for millions of Canadians across the country, in addition to enhancing Canada's image abroad."

Dyane Adam,
Commissioner of Official Languages

IN THE CAPITAL OF CANADA

The Commissioner has intervened several times with regard to municipal amalgamation in Ottawa. She attaches crucial importance to the case of Ottawa because it is the capital of Canada, and it would be inconceivable for the two official languages not to have equal status there. She accordingly met with the committee responsible for developing municipal language policy to draw attention to the spirit of Part VII of the Act (section 43(d)), which sets out the federal government's commitment to take measures to encourage other levels of government to provide municipal services in both English and French. In this regard, she sought and received the support of the Prime Minister of Canada.

2.4 TRANSFERRING AIRPORTS WITHOUT ABANDONING LANGUAGE RIGHTS

Since the early 1990s, Transport Canada has been privatizing the operation of airports under the *Airport Transfer Act*. Transfers have taken place through sale, in the case of local and regional airports, and through lease, in the case of major airports. Complaints have been received to the effect that the provisions of the *Official Languages Act* are not always respected, and the Commissioner has investigated these complaints. In addition, she intervened regarding the amendment of the regulations under the *Aeronautics Act* to guarantee respect for language rights in pre-boarding passenger and luggage screening.

LOCAL AND REGIONAL AIRPORTS

Problem: Certain local and regional airports transferred by Transport Canada do not meet their linguistic obligations because no control is exercised by the latter. In addition, at the end of 10 years, these obligations may be abolished.

Principle: Airport transfer agreements must provide not only for the preservation of linguistic obligations but also for control mechanisms and penalties.

Action: The Commissioner investigated and recommended that Transport Canada actively promote the enforcement of linguistic obligations.

The Office of the Commissioner decided to conduct an investigation after complaints were received about the failure to respect clients' language rights in certain regional airports sold by Transport Canada to private interests. The investigation showed that the operating agreements with the new owners contained provisions on the availability of certain services and on communications in both official languages. However, Transport Canada has not put mechanisms in place to ensure compliance with these provisions. In addition, at the end of the 10 years covered by these agreements, there is nothing to oblige the airport owners to maintain services in both official languages.

The Commissioner finds this situation unacceptable. A number of regional airports are affected by this oversight: Sudbury, Timmins, Sept-Îles, Windsor, Yarmouth, Val d'Or, Charlo, North Bay and Sault Ste. Marie. The Commissioner has recommended that Transport Canada develop mechanisms to audit the implementation of the language provisions contained in the transfer agreements. Given that the new owners are not bound by such mechanisms under the agreements signed, Transport Canada should offer its active co-operation to support their implementation. The Commissioner also recommended that measures be taken to ensure that language rights are respected after the 10-year period provided for in the initial agreements.

Transport Canada responded without delay to the Commissioner's recommendations by affirming its desire to do everything in its power to ensure the enforcement of the language provisions, although the airport facilities that have been sold are no longer "offices" under its responsibility, in the terms of the *Official Languages Act*.

LOCAL AND REGIONAL AIRPORTS

Problem: Certain local and regional airports transferred by Transport Canada do not meet their linguistic obligations because no control is exercised by the latter. In addition, at the end of 10 years, these obligations may be abolished.

Principle: Airport transfer agreements must provide not only for the preservation of linguistic obligations but also for control mechanisms and penalties.

Action: The Commissioner investigated and recommended that Transport Canada actively promote the enforcement of linguistic obligations.

The Office of the Commissioner decided to conduct an investigation after complaints were received about the failure to respect clients' language rights in certain regional airports sold by Transport Canada to private interests. The investigation showed that the operating agreements with the new owners contained provisions on the availability of certain services and on communications in both official languages. However, Transport Canada has not put mechanisms in place to ensure compliance with these provisions. In addition, at the end of the 10 years covered by these agreements, there is nothing to oblige the airport owners to maintain services in both official languages.

The Commissioner finds this situation unacceptable. A number of regional airports are affected by this oversight: Sudbury, Timmins, Sept-Îles, Windsor, Yarmouth, Val d'Or, Charlo, North Bay and Sault Ste. Marie. The Commissioner has recommended that Transport Canada develop mechanisms to audit the implementation of the language provisions contained in the transfer agreements. Given that the new owners are not bound by such mechanisms under the agreements signed, Transport Canada should offer its active co-operation to support their implementation. The Commissioner also recommended that measures be taken to ensure that language rights are respected after the 10-year period provided for in the initial agreements.

Transport Canada responded without delay to the Commissioner's recommendations by affirming its desire to do everything in its power to ensure the enforcement of the language provisions, although the airport facilities that have been sold are no longer "offices" under its responsibility, in the terms of the *Official Languages Act*.

The Commissioner will remain watchful to ensure that the language provisions are implemented under the 10-year agreements and that services in both official languages are established firmly enough to compensate for the possible loss of legal obligations in this regard upon expiration of the agreements.

PRE-BOARDING SCREENING POINTS

Problem: Certain screening services at boarding points, provided by Transport Canada or third parties, do not comply with the prescribed linguistic obligations.

Principle: Transport Canada must ensure that screening services are provided in both official languages.

Action: The Commissioner recommended improvements that were introduced by Transport Canada, particularly the adoption of the right to impose fines on operators.

After many complaints, in 1998, the Office of the Commissioner carried out a special study on the language of communication at pre-boarding passenger security screening points at airports. The recommendations of this study were concerned with improving screening mechanisms and with guidelines for air carriers responsible for pre-boarding security.

Transport Canada then undertook, among other things, to revise the regulations adopted under the *Aeronautics Act* to impose fines on airlines when passengers' language rights are not respected at security screening points. Previously, the Department had to rely on voluntary compliance and had no other recourse than referral to the courts. In addition, the Department improved its screening mechanisms and clarified its guidelines on pre-boarding security.

The Office of the Commissioner supported Transport Canada's efforts to strengthen enforcement of the provisions of the *Official Languages Act*. It is pleased with the Department's efforts to improve the provision of service in both official languages at airports. The Commissioner will conduct a follow-up on the 1998 study in the coming year to verify the effectiveness of the measures taken.

The Commissioner will remain watchful to ensure that the language provisions are implemented under the 10-year agreements and that services in both official languages are established firmly enough to compensate for the possible loss of legal obligations in this regard upon expiration of the agreements.

PRE-BOARDING SCREENING POINTS

Problem: Certain screening services at boarding points, provided by Transport Canada or third parties, do not comply with the prescribed linguistic obligations.

Principle: Transport Canada must ensure that screening services are provided in both official languages.

Action: The Commissioner recommended improvements that were introduced by Transport Canada, particularly the adoption of the right to impose fines on operators.

After many complaints, in 1998, the Office of the Commissioner carried out a special study on the language of communication at pre-boarding passenger security screening points at airports. The recommendations of this study were concerned with improving screening mechanisms and with guidelines for air carriers responsible for pre-boarding security.

Transport Canada then undertook, among other things, to revise the regulations adopted under the *Aeronautics Act* to impose fines on airlines when passengers' language rights are not respected at security screening points. Previously, the Department had to rely on voluntary compliance and had no other recourse than referral to the courts. In addition, the Department improved its screening mechanisms and clarified its guidelines on pre-boarding security.

The Office of the Commissioner supported Transport Canada's efforts to strengthen enforcement of the provisions of the *Official Languages Act*. It is pleased with the Department's efforts to improve the provision of service in both official languages at airports. The Commissioner will conduct a follow-up on the 1998 study in the coming year to verify the effectiveness of the measures taken.

Conclusion

The effort to achieve a "zero deficit" in the federal government has resulted in many government transformations, whose impact is already contributing to the erosion of available services. With regard to official languages, the Commissioner finds that existing rights are often infringed by these transformations. The many complaints received in this regard and the studies conducted by the Office of the Commissioner and other groups indicate that these transformations continue to erode the language rights of Canadians.

More than a year after receiving the recommendations of the Fontaine Report, after the discouraging findings of the Savoie Report and, finally, following the Supreme Court decision in the Beaulac case, there are more words than deeds. Unfortunately, we are still waiting for concrete actions to reverse the current. Clearly, the senior levels of the public service and the political machinery have not fully integrated the primary objective of the *Official Languages Act* into their operations.

In all her dealings with the various federal departments and other levels of government, the Commissioner has always advocated the five guiding principles that officials should take into account when government transformations occur. The primary objective is to preserve existing rights and ensure the advancement and development of the minority communities. In addition, governments must put in place redress, remedy and accountability mechanisms so that persons with rights can make their views known. Existing rights and redress mechanisms constitute democratic counterweights to the government's right of management, in whatever manner it may be exercised. Finally, the language rights of employees affected by these transformations must be taken into account.

Underlying this more incisive approach, there must be renewed leadership by elected officials and senior federal bureaucrats. The official languages, as a fundamental value of Canada, must be integrated into their vision and practices. Officials must use the two languages. They must not only give pride of place to procedures that promote the official languages but must also give an accounting of the results achieved.

TIME TO FOCUS ON COMMUNITY DEVELOPMENT

Chapter 3

GIVEN THEIR MINORITY SITUATION AND THE FACT THAT THEY HAVE NOT ALWAYS RECEIVED FAIR TREATMENT IN THE PAST, THE OFFICIAL LANGUAGE MINORITY COMMUNITIES ARE ENTITLED TO BENEFIT FROM REMEDIAL MEASURES WHERE REQUIRED TO RE-ESTABLISH THE EQUALITY OF THE TWO OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES. THE ACTIVE SUPPORT OF FEDERAL INSTITUTIONS AND THEIR OPENNESS TO COLLABORATION WITH THE COMMUNITIES ARE OF VITAL IMPORTANCE. DURING THE PAST YEAR, THE OFFICE OF THE COMMISSIONER INTERVENED ON A NUMBER OF OCCASIONS RELATING TO SUCH COLLABORATION, MAINLY IN RELATION TO PART VII OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*, WITH RESULTS WHICH MIGHT WELL HAVE LONG-TERM IMPACT. THERE ARE THREE ASPECTS TO THE REPORT ON THE YEAR'S COMMUNITY-DEVELOPMENT RELATED ACTIVITIES:

GOVERNMENT CONTEXT: THE FEDERAL GOVERNMENT APPROACHES ITS OBLIGATIONS UNDER PART VII OF THE ACT TIMIDLY. THE COMMISSIONER IS CONSTANTLY REMINDING IT OF THIS, WHILE POINTING OUT TO THE MINORITY COMMUNITIES THAT THEY NEED TO USE THIS TOOL TO ATTAIN THEIR FULL DEVELOPMENT.

HEALTH: ONE OF THE HIGH POINTS OF THE YEAR WAS THE ONTARIO DIVISIONAL COURT DECISION IN FAVOUR OF MAINTAINING SERVICES TO FRANCOPHONES BY OTTAWA'S HÔPITAL MONTFORT. THE COMMISSIONER IS PLEASED WITH THIS INITIAL VICTORY, BUT THE BATTLE IS NOT OVER BECAUSE THE PROVINCE HAS APPEALED THE DECISION. SHE ALSO ENCOURAGED THE GOVERNMENT OF QUEBEC TO RENEW THE FEDERAL-PROVINCIAL AGREEMENT ON HEALTH SERVICES FOR ITS ENGLISH-SPEAKING COMMUNITY.

Language of instruction: If contemporary history shows one thing, it is that the development of the minority communities requires quality education in their language. The present Commissioner, and her predecessor, intervened on several occasions in court proceedings in support of minority language education rights.

3.1 FEDERAL AMBIVALENCE ABOUT PART VII

For the official language minority communities, as well as for the Office of the Commissioner, Part VII of the *Official Languages Act* has particular importance. This is more than a mere legal reference; it is a development tool that will help shape the future. Part VII is an instrument used by the communities and the Office of the Commissioner to enforce existing rights with respect to full community life in both official languages.

Problem:	**Federal institutions are not entirely fulfilling their obligations with respect to the development of the official language minority communities and the recognition of English and French.**
Principle:	**Central federal government agencies need to take a stronger lead role in requiring all federal institutions to contribute actively to the development of the minority communities.**
Action:	**The Commissioner called upon the government to take concerted action. She welcomed the announcement of the expanded role of the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages.**

At the time it was enacted in 1988, the *Official Languages Act* marked a major milestone in the establishment of language rights and the protection of Canada's minorities. It sanctioned a new type of rights, the collective dimension of which opened up a new perspective. The legislators used active verbs and terms that could not have been more stringent, such as "enhancing vitality" and "full recognition." The intent was to make it clear that the purpose of Part VII was not to maintain the status quo but instead to change the way the federal government's programs are designed and implemented.

Like the Supreme Court of Canada, which affirmed the remedial nature of language rights in its decision in the Beaulac case (see section 4.2), the Commissioner believes that implementation of Part VII of the Act needs to reflect the remedial character of this provision, which is intended to remedy, on a national

Language of instruction: If contemporary history shows one thing, it is that the development of the minority communities requires quality education in their language. The present Commissioner, and her predecessor, intervened on several occasions in court proceedings in support of minority language education rights.

3.1 FEDERAL AMBIVALENCE ABOUT PART VII

For the official language minority communities, as well as for the Office of the Commissioner, Part VII of the *Official Languages Act* has particular importance. This is more than a mere legal reference; it is a development tool that will help shape the future. Part VII is an instrument used by the communities and the Office of the Commissioner to enforce existing rights with respect to full community life in both official languages.

Problem: Federal institutions are not entirely fulfilling their obligations with respect to the development of the official language minority communities and the recognition of English and French.

Principle: Central federal government agencies need to take a stronger lead role in requiring all federal institutions to contribute actively to the development of the minority communities.

Action: The Commissioner called upon the government to take concerted action. She welcomed the announcement of the expanded role of the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages.

At the time it was enacted in 1988, the *Official Languages Act* marked a major milestone in the establishment of language rights and the protection of Canada's minorities. It sanctioned a new type of rights, the collective dimension of which opened up a new perspective. The legislators used active verbs and terms that could not have been more stringent, such as "enhancing vitality" and "full recognition." The intent was to make it clear that the purpose of Part VII was not to maintain the status quo but instead to change the way the federal government's programs are designed and implemented.

Like the Supreme Court of Canada, which affirmed the remedial nature of language rights in its decision in the Beaulac case (see section 4.2), the Commissioner believes that implementation of Part VII of the Act needs to reflect the remedial character of this provision, which is intended to remedy, on a national

scale, the historic and gradual erosion of the rights of minorities. This is the only way that all Canadians will be able to live in English or in French in their country and that Canada's specific identity can be strengthened.

For this reason, the Commissioner places a high priority on implementation of Part VII in fulfilling her mandate. Since 1988, the federal government has been monitored in terms of its obligation to change its structures and approach. Every federal institution has an obligation to put in place an "appropriate implementation scheme" in order to help achieve the objectives of the Act, having regard to the institutions' particular mandates, programs, resources and influence.

In the past year, the Office of the Commissioner has concentrated on directly increasing awareness at the highest levels of government of the requirements of Part VII and the need to update the way it is being applied. This has resulted in numerous interventions with institutions having responsibilities in this area. As the year winds down, the Commissioner is pleased with some of the progress made, but feels it is important to stress that much is yet to be done.

PART VII

The Government of Canada is committed to: (a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and (b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

- Official Languages Act, Part VII, section 41 (1988)

SOME PROGRESS

In his *Annual Report 1988*, the Commissioner clearly stated that each department was to appoint a senior executive reporting directly to the Deputy Minister to act as an official languages champion. This year, the Commissioner took it upon herself to meet with the departments and Crown corporations in order to focus on their contribution and determine their expectations. Finding that the "champions" were now in place, she made it clear that they would be expected to fulfil their roles completely in the future. The impact of this approach has yet to be determined, and the Commissioner will be examining it closely this year.

The Office of the Commissioner has repeatedly said that the implementation scheme for Part VII is not up to the mark in terms of the commitments made and that government leadership is therefore required at the highest possible level. The Commissioner proposed that the central government agencies adopt a concerted approach in order to extend the implementation of Part VII to the government as a whole.

The Clerk of the Privy Council formally approved the recommendations of the Office of the Commissioner by announcing, in February 2000, an expansion of the mandate of the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages (CDMOL). Equipped with a permanent secretariat, the committee plans to "provide integrated leadership and constitute a high-level forum on official languages issues within Canada's machinery of government." In addition to evaluating the general

official languages situation, the committee will adopt annual priorities and strategic objectives in order to guide all federal institutions in the following three sectors: institutional bilingualism, the promotion of linguistic duality, and the development of the official language minority communities. The committee plans to initiate dialogue with representatives of the minority communities and of national organizations working in the area of official languages. The Commissioner is particularly pleased that the CDMOL adopted four strategic priorities as early as February 2000: renewed vision, French on the Internet, the health sector, and language of work.

Direct collaboration between federal institutions and the communities is essential in implementing Part VII. To this end, the Commissioner wishes again this year to draw attention to the progress that has been made by Human Resources Development Canada in forging closer ties with the communities. The National Committee for Canadian Francophonie Human Resources Development and the Human Resource Regional Table of the English Language Community in Quebec are exemplary in this regard.

By participating in these joint committees with the communities, the federal government is demonstrating a common approach to the development of a sector that should be adopted elsewhere. The Commissioner recommends greater use of this approach, which has to date been restricted to the human resources development sector.

The new advisory committee on minority Francophone communities to be appointed by the Minister of Health in the spring of 2000 seems to be somewhat along the same lines. This committee is being struck as a response to the brief submitted by the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, which stressed the importance these communities attach to the health sector. The Commissioner will be following the impact of this new joint body with interest.

INERTIA PERSISTS

Given the scope of the challenge involved in totally fulfilling its commitment to enhance the vitality of the minority communities, whatever activities the federal government has undertaken have not been broad enough to counterbalance the continuing inertia. In his *Annual Report 1998*, the Commissioner pointed out that only 27 of the 200 or so federal institutions were required to report on their responsibilities under the *Official Languages Act*. This represents less than 20 percent of federal institutions, while the rest remain an unknown quantity. The present Commissioner notes that there has been virtually no change in the situation and again points out the inadequacies of this approach. She proposes that institutions examine their own performance against the six quality indicators developed by the Office of the Commissioner in 1998 to evaluate action plans relating to Part VII.

As far as these 27 designated institutions are concerned, one of the difficulties has been to assess how much impact their actions have had on the communities. Their action plans and reports continue to focus more on their activities than on their impact on the minority communities. Yet results-based management is now an integral part of the federal public service culture and ought not to be dissociated from the official languages question. In rigorously measuring their performance, the designated institutions ought generally to be contacting the communities themselves in order to determine whether they have achieved the expected results.

The designated federal institutions often raise the point that their current programs meet the needs of Canadians and thus are fulfilling their responsibilities toward the minority communities. However, the Commissioner finds that, more often that not, these programs do not dovetail with the specific needs of the minority communities. It is in fact rare to see ingenuity in the creation of tailor-made programs for these communities, yet this is what should be encouraged by Part VII of the Act.

In this regard, the Commissioner wishes to highlight the worthwhile initiative by Western Economic Diversification in making the effort to set up Francophone community development organizations in each of the four western provinces. These have permanent funding and administer funds to assist small and medium-sized businesses.

The Commissioner underlines that it is advisable for federal institutions to work in close co-operation with the communities to properly identify their requirements and review their programs for these communities in light of those requirements.

In all, some progress was recorded in 1999-2000, and a number of praiseworthy principles now appear to be in place, but federal institutions still have a long way to go before their responsibilities under Part VII are fully met. They can be sure that the Commissioner will be monitoring them closely and encouraging them to explore new ground.

QUALITY INDICATORS

The Commissioner plans to assess the action plans of federal institutions against the following six indicators:

- *suitable policy framework and leadership;*
- *appropriate implementation strategy;*
- *results achieved and targeted impact;*
- *management systems and performance monitoring;*
- *accountability and reporting framework;*
- *integration of Part VII into the institutional culture.*

3.2 MOBILIZATION FOR HEALTH

The threatened closure of Hôpital Montfort has stirred up public opinion and mobilized the Franco-Ontarian community since 1997. The Office of the Commissioner intervened on several occasions, and a temporary solution was

reached in 1999. In Quebec, the Commissioner also sought to encourage the governments to renew a federal-provincial agreement on health and the English-speaking minority.

Problem: The Government of Ontario was at first contemplating the closure of Hôpital Montfort and, later, cutbacks to the services it provides to the Franco-Ontarian community.

Principle: Hôpital Montfort is an institution of pivotal importance to the vitality of the Franco-Ontarian community and must be preserved, in accordance with Part VII of the Act.

Action: On a number of occasions, the Commissioners have added their support to the movement to save the Montfort.

In February 1997, the Health Services Restructuring Commission of Ontario recommended the closure of Ottawa's Hôpital Montfort. Commissioner Goldbloom immediately intervened with the Ontario Minister of Health, while acknowledging that health falls under provincial jurisdiction. During the Franco-Ontarian community's lengthy battle to keep the services provided by the Montfort untouched, the Commissioner remained actively involved in pointing out the pivotal importance of this health care institution for the Franco-Ontarian community. He stated that in so doing he was fulfilling his mandate under Part VII of the *Official Languages Act*.

SOS MONTFORT

Close Montfort's Doors

The arguments made by the Commissioner were that Montfort is the region's only hospital providing a full range of health services in French and that it is important for patients to be able to communicate in their own language, particularly since Montfort serves a population pool that extends far beyond Ottawa and includes unilingual Francophones. Given the shortage of French-speaking health professionals in Ontario, Montfort plays an essential training role as well. The Commissioner also emphasized the attachment Franco-Ontarians have to this institution, as well as the national significance of this case under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Opponents of the closure and service cutbacks at Montfort filed an action on April 7, 1997, in the Ontario court. Commissioner Goldbloom was summoned to appear by counsel for the applicants and testified. On November 29, 1999, the Ontario Divisional Court acknowledged the merits of the application and accepted the argument that the existence of such a hospital is essential to preservation of the

reached in 1999. In Quebec, the Commissioner also sought to encourage the governments to renew a federal-provincial agreement on health and the English-speaking minority.

Problem: **The Government of Ontario was at first contemplating the closure of Hôpital Montfort and, later, cutbacks to the services it provides to the Franco-Ontarian community.**

Principle: **Hôpital Montfort is an institution of pivotal importance to the vitality of the Franco-Ontarian community and must be preserved, in accordance with Part VII of the Act.**

Action: **On a number of occasions, the Commissioners have added their support to the movement to save the Montfort.**

In February 1997, the Health Services Restructuring Commission of Ontario recommended the closure of Ottawa's Hôpital Montfort. Commissioner Goldbloom immediately intervened with the Ontario Minister of Health, while acknowledging that health falls under provincial jurisdiction. During the Franco-Ontarian community's lengthy battle to keep the services provided by the Montfort untouched, the Commissioner remained actively involved in pointing out the pivotal importance of this health care institution for the Franco-Ontarian community. He stated that in so doing he was fulfilling his mandate under Part VII of the *Official Languages Act*.

SOS MONTFORT

Close Montfort? Never!

The arguments made by the Commissioner were that Montfort is the region's only hospital providing a full range of health services in French and that it is important for patients to be able to communicate in their own language, particularly since Montfort serves a population pool that extends far beyond Ottawa and includes unilingual Francophones. Given the shortage of French-speaking health professionals in Ontario, Montfort plays an essential training role as well. The Commissioner also emphasized the attachment Franco-Ontarians have to this institution, as well as the national significance of this case under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Opponents of the closure and service cutbacks at Montfort filed an action on April 7, 1997, in the Ontario court. Commissioner Goldbloom was summoned to appear by counsel for the applicants and testified. On November 29, 1999, the Ontario Divisional Court acknowledged the merits of the application and accepted the argument that the existence of such a hospital is essential to preservation of the

culture of the Franco-Ontarian minority as well as to the delivery of medical services and medical training in French. According to the Court, the Commission did not respect one of the fundamental principles underlying the Canadian Constitution, namely, the protection of minorities. The Commission's directives were therefore invalidated.

The Health Services Restructuring Commission has filed an appeal of the decision, which should be heard in 2000. In this connection, the Commissioner will, like her predecessor, keep abreast of new developments and their impact upon the vitality of the Franco-Ontarian community.

In Quebec, the Commissioner intervened in the context of changes to the health system in order to encourage the provincial government to renew the federal-provincial agreement on health and social services for the English-speaking community. Among other things, this agreement would make it possible to implement programs and a co-ordination structure appropriate to the needs of the English-speaking community.

3.3 EDUCATION IN THE MINORITY COMMUNITIES

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* entrenched what minority communities had been asserting from the outset: that schools are the cornerstone of their development. In fact, section 23 of the Charter recognizes the right to instruction in the minority language. There is, however, a long process fraught with political and legal obstacles between recognition of this right and its full application, one which the minority communities are still in the process of negotiating with the support of the Office of the Commissioner.

The new Commissioner has taken up the challenge with enthusiasm and determination. She sees the mission of the schools as a clear one: to remedy the gradual erosion over the years of the minority communities and to encourage their full development. To meet the challenge imposed by this mission, the Commissioner notes that it must first be understood that this erosion is the result of past injustices, including ongoing inequalities on the national level between the French-language and English-language education systems. It must also be acknowledged that this erosion is detrimental to these communities not only on the institutional, economic and demographic levels, but also psychologically and culturally.

When the Commissioner spoke to the French-Language Early Childhood Summit in Toronto on January 29, 2000, she took advantage of the opportunity to call upon those active in this area within the communities to work together on developing a plan to implement minority language education rights. The clock has been ticking since 1982, and prompt action is required, with realistic plans that

match the scope of the resources to be brought to bear. The Commissioner has three priority concerns:

1. the difficulty that French-language minority schools experience in identifying and attracting pupils eligible for minority language instruction under the Charter;

2. the urgent need to address issues of early childhood;

3. the necessity of reconciling young people's fascination with global culture, with its heavy American influence, and an attachment to their own language and culture.

These points will be explained in greater detail below, followed by the key legal issues raised by section 23 of the Charter.

ATTRACTING PUPILS ELIGIBLE UNDER THE CHARTER

Problem:	**Close to half the pupils eligible for minority language instruction under the Charter do not attend French-language schools.**
Principle	**Education of these pupils in French is a condition for ensuring the vitality of Canada's linguistic duality.**
Action:	**The Commissioner conducted two studies clarifying this complex issue.**

SCHOOLS

"A school is the single most important institution for the survival of the official language minority."

Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, 2000 SCC 1, p. 5

Parents who meet the requirements of section 23 have the right to have their children educated in the minority language. The Office of the Commissioner wished to make a contribution to meeting the challenge posed by the education of these pupils in the minority language by outlining the profile and history of this group since 1982 and by exploring the motives behind the school choices made by their parents. It is a major challenge to attract the missing half of this group of eligible pupils to French-language schools, so that they do not lose their family heritage, and thus to strengthen the communities. To this end, French-language minority schools must find a way to convince parents who hold educational rights that they offer as much as, if not more than, their English-language counterparts. This requires schools to truly be centres of excellence providing quality education, enjoying active support from their immediate community and reflecting that community.

WHAT DETERMINES THE SCHOOL CHOICES OF PARENTS?

The study entitled *Motivations for School Choices by Eligible Parents Outside Quebec* was released in January 1999. According to its findings, more parents are likely to choose a French school if it is associated with a French-speaking community perceived as a vibrant one. Parents who responded believed that the feeling of belonging to the French-speaking community, the integration of academic and community activities and the geographic proximity of the school to the place of residence are all motivating factors. As well, the fact that non-Francophone parents are also welcome in the school and that the curriculum accommodates the learning of English are other motivating factors. The Commissioner feels that this study offers an analytical model usable by minority communities to gain a better idea of the specific challenges facing them.

PROFILE OF ELIGIBLE PUPILS SINCE 1982

The Commissioner undertook to draw up a profile of the changes in the population of pupils entitled to be educated in French since 1982, the date the Charter was adopted, with its section 23 relating to the right to minority language education. According to the study, the number of children whose parents exercised their rights declined steadily between 1986 and 1996. More frequent recourse to section 23, however, appears to have slowed this decline in recent years, while increasing the number of schools and their staff. The objectives of section 23 are far from being achieved. We must re-emphasize the need for remedial action at all levels of the education system. The study is to be completed and released during the coming year.

MAJOR INTERVENTIONS REQUIRED IN EARLY CHILDHOOD

Problem: Minority communities do not have the necessary resources to ensure early childhood development (ages zero to five).

Principle: Early childhood is the crucial time in personal development, and society must commit to providing minority communities with the means of dealing with it properly.

Action: The Commissioner has taken a position on a number of occasions in favour of a strategic government commitment concerning early childhood.

match the scope of the resources to be brought to bear. The Commissioner has three priority concerns:

1. the difficulty that French-language minority schools experience in identifying and attracting pupils eligible for minority language instruction under the Charter;

2. the urgent need to address issues of early childhood;

3. the necessity of reconciling young people's fascination with global culture, with its heavy American influence, and an attachment to their own language and culture.

These points will be explained in greater detail below, followed by the key legal issues raised by section 23 of the Charter.

ATTRACTING PUPILS ELIGIBLE UNDER THE CHARTER

Problem: Close to half the pupils eligible for minority language instruction under the Charter do not attend French-language schools.

Principle Education of these pupils in French is a condition for ensuring the vitality of Canada's linguistic duality.

Action: The Commissioner conducted two studies clarifying this complex issue.

SCHOOLS

"School is the single most important institution for the survival of the official language minority."

Parents who meet the requirements of section 23 have the right to have their children educated in the minority language. The Office of the Commissioner wished to make a contribution to meeting the challenge posed by the education of these pupils in the minority language by outlining the profile and history of this group since 1982 and by exploring the motives behind the school choices made by their parents. It is a major challenge to attract the missing half of this group of eligible pupils to French-language schools, so that they do not lose their family heritage, and thus to strengthen the communities. To this end, French-language minority schools must find a way to convince parents who hold educational rights that they offer as much as, if not more than, their English-language counterparts. This requires schools to truly be centres of excellence providing quality education, enjoying active support from their immediate community and reflecting that community.

WHAT DETERMINES THE SCHOOL CHOICES OF PARENTS?

The study entitled *Motivations for School Choices by Eligible Parents Outside Quebec* was released in January 1999. According to its findings, more parents are likely to choose a French school if it is associated with a French-speaking community perceived as a vibrant one. Parents who responded believed that the feeling of belonging to the French-speaking community, the integration of academic and community activities and the geographic proximity of the school to the place of residence are all motivating factors. As well, the fact that non-Francophone parents are also welcome in the school and that the curriculum accommodates the learning of English are other motivating factors. The Commissioner feels that this study offers an analytical model usable by minority communities to gain a better idea of the specific challenges facing them.

PROFILE OF ELIGIBLE PUPILS SINCE 1982

The Commissioner undertook to draw up a profile of the changes in the population of pupils entitled to be educated in French since 1982, the date the Charter was adopted, with its section 23 relating to the right to minority language education. According to the study, the number of children whose parents exercised their rights declined steadily between 1986 and 1996. More frequent recourse to section 23, however, appears to have slowed this decline in recent years, while increasing the number of schools and their staff. The objectives of section 23 are far from being achieved. We must re-emphasize the need for remedial action at all levels of the education system. The study is to be completed and released during the coming year.

MAJOR INTERVENTIONS REQUIRED IN EARLY CHILDHOOD

Problem: Minority communities do not have the necessary resources to ensure early childhood development (ages zero to five).

Principle: Early childhood is the crucial time in personal development, and society must commit to providing minority communities with the means of dealing with it properly.

Action: The Commissioner has taken a position on a number of occasions in favour of a strategic government commitment concerning early childhood.

At the time of the Early Childhood Summit, the Commissioner applied to the children of the linguistic minority communities in Ontario the conclusions of the Mustard-McCain Report, which sounds the alarm regarding the fundamental importance of the first years of life, particularly the first three. She suggested that the conditions for positive development are directly related to the family environment, of course, but also involve education and the community. The school can have a direct influence on this critical stage of development by making adolescents aware of the importance of their future role as parents and by becoming part of the network of community parenting resources.

This is a very ambitious undertaking, but the problem is a major one, and it is clear that the minority communities are often the least well equipped with the resources and services to address it. This is why the Commissioner believes that it falls within the scope of Part VII of the *Official Languages Act* and of section 23 of the Charter. In her speech to the Summit, she concluded that an adequate network of day-care facilities, additional preschool services and appropriate early childhood programs for official language minority communities are all indispensable resources for enhancing their development

In her speech in Ottawa to the Forum Femmes Francophones du 3e Millénaire, on March 2, 2000, the Commissioner went still further, calling upon the participants to ensure that the new National Children's Agenda takes into consideration the specific needs of children living in minority communities. She reiterated her support for Team Francophonie, composed of the heads of provincial and national associations, in its involvement in this issue.

Once again, the Commissioner noted that it is up to the federal government to provide the resources the official language minority communities require to fully enjoy their language rights.

DUALITY: NOT A GIVEN, IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Problem: With the attraction of American culture, Canada's young Francophones, and their Anglophone counterparts as well, are at risk of identifying less and less with Canadian duality.

Principle: Individuals require solid roots if they are to make an optimum contribution to global diversity.

Action: The Commissioner calls upon governments to ensure that young Canadians have a good command of their own language and culture.

Her first public speech after becoming Commissioner, delivered on August 6, 1999, to the Association canadienne d'éducation de langue française, provided Dr. Adam with the opportunity to share her reflections on the education and identity of young people in Canada in an era of globalization. Situating her role in the overall Canadian context, she stated that linguistic duality is without a doubt one of the qualities that distinguishes Canada, a characteristic shared by only a handful of other countries. This duality, however, cannot be taken for granted. To support this view, she analyzed the increasing trend for young Canadian Francophones to identify with the English language and the American culture. To some extent, Americanization affects their English-speaking counterparts as well. In her opinion, this represents a neglect of something that is central to cultural identity. As she put it, "It is only when their linguistic, community and cultural roots are solid that our young people will be able to extend the branches of their knowledge, skills and support in all directions toward the big, wide world."

The Commissioner's conclusion as it relates to fulfilling her mandate is that Canada must do everything required to ensure that our young people may reconcile their fascination with a pluralistic, multilingual, dynamic and open world culture with an attachment to their own language and culture. The vitality of both of the country's official languages depends on it.

THE SUPREME COURT RECONFIRMS THE RIGHT TO SCHOOL GOVERNANCE

Problem: The Prince Edward Island Minister of Education contested the decision of that province's Court of Appeal directing that a French-language school be opened in the community of Summerside.

Principle: The application of section 23 of the Charter requires respect for the decisions taken by minority school boards.

Action: The Commissioner intervened before the Supreme Court, and its ruling was in favour of the parents.

Once again, the Supreme Court of Canada confirmed the right of minority language parents to schools in their language and to the exclusive management of instruction in the language of the minority in its judgment in *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island* in January 2000. It confirmed the right of French-speaking

At the time of the Early Childhood Summit, the Commissioner applied to the children of the linguistic minority communities in Ontario the conclusions of the Mustard-McCain Report, which sounds the alarm regarding the fundamental importance of the first years of life, particularly the first three. She suggested that the conditions for positive development are directly related to the family environment, of course, but also involve education and the community. The school can have a direct influence on this critical stage of development by making adolescents aware of the importance of their future role as parents and by becoming part of the network of community parenting resources.

This is a very ambitious undertaking, but the problem is a major one, and it is clear that the minority communities are often the least well equipped with the resources and services to address it. This is why the Commissioner believes that it falls within the scope of Part VII of the *Official Languages Act* and of section 23 of the Charter. In her speech to the Summit, she concluded that an adequate network of day-care facilities, additional preschool services and appropriate early childhood programs for official language minority communities are all indispensable resources for enhancing their development

In her speech in Ottawa to the Forum Femmes Francophones du 3e Millénaire, on March 2, 2000, the Commissioner went still further, calling upon the participants to ensure that the new National Children's Agenda takes into consideration the specific needs of children living in minority communities. She reiterated her support for Team Francophonie, composed of the heads of provincial and national associations, in its involvement in this issue.

Once again, the Commissioner noted that it is up to the federal government to provide the resources the official language minority communities require to fully enjoy their language rights.

DUALITY: NOT A GIVEN, IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Problem: With the attraction of American culture, Canada's young Francophones, and their Anglophone counterparts as well, are at risk of identifying less and less with Canadian duality.

Principle: Individuals require solid roots if they are to make an optimum contribution to global diversity.

Action: The Commissioner calls upon governments to ensure that young Canadians have a good command of their own language and culture.

Her first public speech after becoming Commissioner, delivered on August 6, 1999, to the Association canadienne d'éducation de langue française, provided Dr. Adam with the opportunity to share her reflections on the education and identity of young people in Canada in an era of globalization. Situating her role in the overall Canadian context, she stated that linguistic duality is without a doubt one of the qualities that distinguishes Canada, a characteristic shared by only a handful of other countries. This duality, however, cannot be taken for granted. To support this view, she analyzed the increasing trend for young Canadian Francophones to identify with the English language and the American culture. To some extent, Americanization affects their English-speaking counterparts as well. In her opinion, this represents a neglect of something that is central to cultural identity. As she put it, "It is only when their linguistic, community and cultural roots are solid that our young people will be able to extend the branches of their knowledge, skills and support in all directions toward the big, wide world."

The Commissioner's conclusion as it relates to fulfilling her mandate is that Canada must do everything required to ensure that our young people may reconcile their fascination with a pluralistic, multilingual, dynamic and open world culture with an attachment to their own language and culture. The vitality of both of the country's official languages depends on it.

THE SUPREME COURT RECONFIRMS THE RIGHT TO SCHOOL GOVERNANCE

Problem: The Prince Edward Island Minister of Education contested the decision of that province's Court of Appeal directing that a French-language school be opened in the community of Summerside.

Principle: The application of section 23 of the Charter requires respect for the decisions taken by minority school boards.

Action: The Commissioner intervened before the Supreme Court, and its ruling was in favour of the parents.

Once again, the Supreme Court of Canada confirmed the right of minority language parents to schools in their language and to the exclusive management of instruction in the language of the minority in its judgment in *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island* in January 2000. It confirmed the right of French-speaking

parents in Summerside, P.E.I., to have their children educated in that city in French. In this case, the parents were challenging the decision by the Minister of Education to bus their children to a neighbouring village for schooling in French, although their numbers warranted the opening of a school in Summerside, with the agreement of their school board.

SECTION 23

LANGUAGE OF INSTRUCTION

---

(1) Citizens of Canada

(a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority of the province in which they reside, or

(b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province, have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

Continuity of language of instruction

2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary language instruction in the same language.

Application where numbers warrant

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

(a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

(b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, section 23 (1982)

The Commissioner intervened in this case, focusing on his interpretation of section 23 of the Charter. In his view, the Minister must always take section 23 into consideration where minority language instruction is concerned. In particular, the Minister must consider the impact of such decisions on the language and culture of the minority community. The Minister must in addition respect the decision of the French-language school board, acting as the representative of parents who hold minority language educational rights, and must not substitute any decision for that of the French-language school board on grounds that are not pertinent to the application of section 23 of the Charter.

The judgment re-emphasized the fact that language rights cannot be dissociated from concerns about the culture conveyed by that language. It reaffirmed that the purpose of section 23 is to remedy past injustices and that true equality may, under certain circumstances, require official language minorities to be treated differently in order to provide them with a standard of education equivalent to that of the official language majority. As well, the right to education in the minority language exists everywhere in the province, and the Court took local needs into account, finding that the number of students in Summerside was sufficient and that the Minister had not respected the exclusive right of the minority to administer its schools. The Court stated that the costs of the planned services ought not to have been taken into consideration by the Minister and that he therefore ought not to have turned down the parents' request.

This decision has had considerable impact. It will be used to support court proceedings already under way (in Manitoba and British Columbia, for instance) or in preparation (in Nova Scotia, New Brunswick and Alberta). The Commissioner is pleased with this outcome and will continue to provide support when respect for and the advancement of minority language rights are at stake.

OTHER ACTIONS BY THE OFFICE OF THE COMMISSIONER

The present Commissioner and her predecessor were in contact, either in person or through correspondence, with a variety of political and community figures in order to promote enhanced respect for the constitutional provisions and those of the *Official Languages Act*. Among the issues addressed were the following:

NOVA SCOTIA TEACHERS' UNION V. LE CONSEIL SCOLAIRE ACADIEN PROVINCIAL

Problem: **The Conseil scolaire acadien of Nova Scotia wished to negotiate in French with the union representing its employees. The union, however, insisted on negotiating in English.**

Principle: **The right of parents to exclusive management in the language of the minority includes the negotiation of collective agreements between the school board and the union representing its employees.**

Action: **The Commissioner made his point of view known and was satisfied with the decision by the arbitration board.**

In October 1998, the Commissioner of Official Languages appeared as an expert witness at the arbitration board hearing on the dispute between the Nova Scotia Teachers' Union and the Conseil scolaire acadien provincial of Nova Scotia. The issue in dispute related to the language to be used in negotiations and in the collective agreement between the new school board and the union representing its employees. While the latter cited precedent for the use of English, the school board insisted on operating totally in French.

The Commissioner made it clear that the purpose of section 23 of the Charter is to give parents the right to educate their children in French if they so desire and that, in his opinion, the board must be entitled to operate wholly in French in order to preserve Francophone culture and French as the language of communication. Thus, negotiation of a collective agreement is part of the management of a school system.

The arbitration board felt that the evidence justified the use of French and of English but did not in any way require the exclusive use of one or the other. Consequently, it ruled that each party may use French or English at the negotiating table, with cost-shared interpretation services as required, and that the collective agreement will be printed in both official languages, with both versions having

official status. The Commissioner stressed the significance of this decision as the first to establish the right of French-language school boards to negotiate a collective agreement in French because of their particular mandate within provinces that are mainly English-speaking. There was no legislation governing language requirements for collective agreements.

NEW BRUNSWICK'S *EDUCATION ACT* IN QUESTION

Problem: The 1997 *New Brunswick Education Act* abolished school boards and does not give parents of eligible students a real right of governance.

Principle: The exclusive right of governance of parents of eligible students is guaranteed by section 23 of the Charter.

Action: The Commissioner agreed to intervene in *Jean Giroux-Gagné et al. v. Province of New Brunswick* before the Court of Queen's Bench of New Brunswick and the Select Committee on Education.

In February 2000, the Commissioner was granted leave to intervene as *amicus curiae* in the case of *Jean-Giroux Gagné et al. v. Province of New Brunswick*. The plaintiffs had filed an application calling upon the Court of Queen's Bench of New Brunswick to declare invalid and inoperative the *New Brunswick Education Act* on the grounds that it contravenes section 23 of the Charter. In her application for intervenor status, the Commissioner indicated the arguments she will use at the hearing. These in large part reiterate the position of her predecessor as set out in his brief at the time this legislation was enacted in 1997.

According to the Commissioner, the present *Education Act* and the system it creates do not comply with section 23 of the Charter. The problem does not lie with the existing three-tier administrative structure (school advisory committees, district committees and provincial board), but rather with the fact that, on two of these levels, parent representation is only indirect, while on all levels parents or their representatives have no exclusive right of governance affecting the minority language and culture. It is the province's responsibility to put in place the most appropriate structure that respects the rights set out in section 23. As well, the Commissioner believes that the fact that the government treats the majority and the

OTHER ACTIONS BY THE OFFICE OF THE COMMISSIONER

The present Commissioner and her predecessor were in contact, either in person or through correspondence, with a variety of political and community figures in order to promote enhanced respect for the constitutional provisions and those of the *Official Languages Act*. Among the issues addressed were the following:

NOVA SCOTIA TEACHERS' UNION V. LE CONSEIL SCOLAIRE ACADIEN PROVINCIAL

Problem: The Conseil scolaire acadien of Nova Scotia wished to negotiate in French with the union representing its employees. The union, however, insisted on negotiating in English.

Principle: The right of parents to exclusive management in the language of the minority includes the negotiation of collective agreements between the school board and the union representing its employees.

Action: The Commissioner made his point of view known and was satisfied with the decision by the arbitration board.

In October 1998, the Commissioner of Official Languages appeared as an expert witness at the arbitration board hearing on the dispute between the Nova Scotia Teachers' Union and the Conseil scolaire acadien provincial of Nova Scotia. The issue in dispute related to the language to be used in negotiations and in the collective agreement between the new school board and the union representing its employees. While the latter cited precedent for the use of English, the school board insisted on operating totally in French.

The Commissioner made it clear that the purpose of section 23 of the Charter is to give parents the right to educate their children in French if they so desire and that, in his opinion, the board must be entitled to operate wholly in French in order to preserve Francophone culture and French as the language of communication. Thus, negotiation of a collective agreement is part of the management of a school system.

The arbitration board felt that the evidence justified the use of French and of English but did not in any way require the exclusive use of one or the other. Consequently, it ruled that each party may use French or English at the negotiating table, with cost-shared interpretation services as required, and that the collective agreement will be printed in both official languages, with both versions having

official status. The Commissioner stressed the significance of this decision as the first to establish the right of French-language school boards to negotiate a collective agreement in French because of their particular mandate within provinces that are mainly English-speaking. There was no legislation governing language requirements for collective agreements.

NEW BRUNSWICK'S *EDUCATION ACT* IN QUESTION

Problem: The 1997 *New Brunswick Education Act* abolished school boards and does not give parents of eligible students a real right of governance.

Principle: The exclusive right of governance of parents of eligible students is guaranteed by section 23 of the Charter.

Action: The Commissioner agreed to intervene in *Jean Giroux-Gagné et al. v. Province of New Brunswick* before the Court of Queen's Bench of New Brunswick and the Select Committee on Education.

In February 2000, the Commissioner was granted leave to intervene as *amicus curiae* in the case of *Jean-Giroux Gagné et al. v. Province of New Brunswick*. The plaintiffs had filed an application calling upon the Court of Queen's Bench of New Brunswick to declare invalid and inoperative the *New Brunswick Education Act* on the grounds that it contravenes section 23 of the Charter. In her application for intervenor status, the Commissioner indicated the arguments she will use at the hearing. These in large part reiterate the position of her predecessor as set out in his brief at the time this legislation was enacted in 1997.

According to the Commissioner, the present *Education Act* and the system it creates do not comply with section 23 of the Charter. The problem does not lie with the existing three-tier administrative structure (school advisory committees, district committees and provincial board), but rather with the fact that, on two of these levels, parent representation is only indirect, while on all levels parents or their representatives have no exclusive right of governance affecting the minority language and culture. It is the province's responsibility to put in place the most appropriate structure that respects the rights set out in section 23. As well, the Commissioner believes that the fact that the government treats the majority and the

minority equally, through a dual structure in the Department of Education, does not necessarily mean that it is respecting the rights set out in section 23. The date for the hearing is not expected to be announced until the fall of 2000. The Commissioner considers this a significant case and hopes that the province will make a commitment to respect the principle of the official language minority's exclusive right of governance.

As well, the Commissioner has responded in writing to an invitation to take part in the public hearings of the Select Committee on Education in New Brunswick, which was extended on February 1, 2000. The purpose of these hearings is to collect public comments on the working paper *Let's Discuss Public Education Governance*. In her letter she reiterates the arguments given above and answers the questions asked in the working paper regarding the existing system of governance, the elements of a new structure, the characteristics of proper governance and the roles and responsibilities of the various players.

***

Through her numerous interventions, the Commissioner wishes to emphasize the importance of section 23 rights. She therefore supports any initiative aimed at strengthening school governance and meeting the real needs of the linguistic minorities. Although there has been progress in implementing section 23, particularly as a result of legislative and regulatory measures, school governance by minority school boards and court decisions, there is still much to be accomplished. There are ongoing or newly initiated court proceedings in British Columbia, Manitoba, Ontario, New Brunswick, Alberta and Nova Scotia. At present, close to half of eligible pupils outside Quebec are still receiving their schooling in the school systems of the English-speaking majority. The Commissioner is joining forces with community and government stakeholders to attain the objective of section 23 before its 25th birthday is celebrated!

CONCLUSION

The Constitution and the *Official Languages Act* give minorities collective rights which are remedial in nature. Whether in the areas of health, early childhood services, education, culture or any other area of government intervention, there is an obligation to ensure that the minority communities benefit from the same rights and the same access to resources as the majority communities.

The Commissioner believes that, with the many clarifications contributed by decisions of the Supreme Court of Canada in recent years, the scope of language rights is no longer in any doubt. It is high time to implement the necessary means to ensure the development of the minority communities. To that end, the federal government must forge strong partnerships with the communities themselves to ensure that their needs and priorities are respected. It must also work closely with the provincial governments in order to encourage them to support the linguistic minorities.

The purpose of the *Official Languages Act* is to implement the language rights guaranteed by the *Constitution Act, 1982*. In the Commissioner's view, the achievement of this objective involves not only the federal government, but also all of Canadian society and, in particular, the provincial and territorial governments. The Commissioner regrets that the minority communities must still, in the year 2000, resort to the courts to ensure respect for rights that the provinces are committed to implement under section 23. All levels of government must be encouraged to make Canada's linguistic duality one of their core values.

The Commissioner is therefore making full implementation of Part VII of the Act one of the key components of her mandate which she approaches with both vigilance and enthusiasm.

Edition
Française

ANNUAL REPORT

BILINGUALISM AND QUALITY OF GOVERNMENT SERVICES

1999-2000

Chapter 4

Under the *Official Languages Act*, the Government of Canada is committed to providing Canadians with quality services in English and French. To do so, it must ensure that bilingual capacity is adequate in the federal public service. Approximately a third of positions are designated bilingual in order to provide service to the public in both languages and enable federal employees to work in their language in regions that are designated bilingual. The Commissioner finds, however, that the distribution of bilingual staff does not correspond to the requirements in offices designated bilingual. In addition, a number of agencies or units for which the public service is not responsible but that are subject to the *Official Languages Act* do not comply with its provisions. During this year, six issues in particular engaged the Commissioner's attention, including the follow-up on all government points of service.

Government points of service. The Office of the Commissioner pursued its systematic follow-up on offices designated to provide service in both official languages across the country to evaluate the progress made since its 1994 study. Government transformations have had the effect of reducing the number of offices designated bilingual.

Beaulac case. The Supreme Court of Canada handed down its judgment in the Beaulac case and interpreted the scope of the right of an accused to have a trial in his or her language under section 530 of the *Criminal Code*.

Air transport. Canada's air transport industry has seen major shakeups in the past year. The Commissioner took this opportunity to draw attention to the problems experienced by Canadians in obtaining adequate service in both official languages. She also attempted to obtain additional guarantees in this regard, specifically by stating her concerns in the context of the adoption of the transportation bill. Her efforts bore fruit since the bill clarified Air Canada's linguistic obligations.

VIA Rail. In view of the progress achieved to date, the court remedy proceedings against VIA Rail initiated in 1991 were withdrawn by the Commissioner.

RCMP. The Royal Canadian Mounted Police carried out a major administrative reorganization that gave rise to numerous complaints about failure to comply with the *Official Languages Act*. The Commissioner investigated several specific problems and cites here, by way of example, the case of Manitoba. (Other complaints against the RCMP are also cited in Chapter 6, section 6.8.)

Sport. Following the conclusions of the Parliamentary Sub-Committee on the Study of Sport in Canada, and at the request of two federal Members of Parliament, the Commissioner conducted a study on the equitable use of the official languages in sport in Canada.

4.1 ENGLISH / *FRANÇAIS* AT GOVERNMENT POINTS OF SERVICE?

Under the *Official Languages Act*, a number of federal offices are designated to provide services in both official languages. An exhaustive study of the application of this provision was carried out by the Office of the Commissioner in 1994 and, since 1996, follow-up studies have been conducted progressively, province by province. This year, the Northwest Territories, British Columbia, Quebec and Ontario were the subjects of follow-ups. Upon seeing the results, the Commissioner expressed dissatisfaction with the limited progress and the slippage in certain regions. On the whole, the situation remains quite unsatisfactory.

Problem: Numerous deficiencies with regard to service to the public in both official languages persist at government points of service designated bilingual.

Principle: **The bilingual service criteria are clear: exterior signage, interior signs, documentation, forms, pictograms, greeting on the telephone and in person, adequate bilingual capacity.**

Action: **The Commissioner has made recommendations to the institutions concerned and has asked the Treasury Board Secretariat to be more vigorous in monitoring enforcement of the Act.**

In the past year, the Commissioner of Official Languages has completed four follow-up reports dealing with the provision of service in both official languages by federal offices designated bilingual in the Northwest Territories, British Columbia, Quebec and Ontario. These provincial reports are the last four in the series of follow-ups on the exhaustive study carried out in 1994, which showed that the provision of service in both official languages left much to be desired. Table 1 (see p. 60) shows the comparative results for 1994 and 1999 for all the regions of Canada. The specific results for the four regions audited this year show that there has been very little improvement since our initial study which revealed many deficiencies. These results are discussed below.

SIGNAGE AND DOCUMENTATION

In all four regions, the physical elements required for the provision of service in both official languages, such as signs, notices, documentation and forms, are generally available in both official languages. We also noted the increased presence, in offices designated bilingual, of the pictogram to inform members of the public of the availability of service in both official languages. Considering the ease with which a pictogram can be displayed, it might be expected that all federal offices designated bilingual would have one.

BILINGUAL RECEPTION ON THE TELEPHONE AND IN PERSON

Employees must greet members of the public who telephone or visit a federal office designated bilingual in both official languages to indicate that service is available in English and in French. The follow-up reports show a slight improvement with regard to this practice, both on the telephone and in person, except in designated offices in the Northwest Territories, where members of the public are greeted in English only. The lack of a greeting in both official languages on the telephone and in person can only discourage clients from exercising their language rights. This practice reduces the volume of demand for service in the minority official language in every province and territory.

Air transport. Canada's air transport industry has seen major shakeups in the past year. The Commissioner took this opportunity to draw attention to the problems experienced by Canadians in obtaining adequate service in both official languages. She also attempted to obtain additional guarantees in this regard, specifically by stating her concerns in the context of the adoption of the transportation bill. Her efforts bore fruit since the bill clarified Air Canada's linguistic obligations.

VIA Rail. In view of the progress achieved to date, the court remedy proceedings against VIA Rail initiated in 1991 were withdrawn by the Commissioner.

RCMP. The Royal Canadian Mounted Police carried out a major administrative reorganization that gave rise to numerous complaints about failure to comply with the *Official Languages Act*. The Commissioner investigated several specific problems and cites here, by way of example, the case of Manitoba. (Other complaints against the RCMP are also cited in Chapter 6, section 6.8.)

Sport. Following the conclusions of the Parliamentary Sub-Committee on the Study of Sport in Canada, and at the request of two federal Members of Parliament, the Commissioner conducted a study on the equitable use of the official languages in sport in Canada.

4.1 ENGLISH / *FRANÇAIS* AT GOVERNMENT POINTS OF SERVICE?

Under the *Official Languages Act*, a number of federal offices are designated to provide services in both official languages. An exhaustive study of the application of this provision was carried out by the Office of the Commissioner in 1994 and, since 1996, follow-up studies have been conducted progressively, province by province. This year, the Northwest Territories, British Columbia, Quebec and Ontario were the subjects of follow-ups. Upon seeing the results, the Commissioner expressed dissatisfaction with the limited progress and the slippage in certain regions. On the whole, the situation remains quite unsatisfactory.

Problem: Numerous deficiencies with regard to service to the public in both official languages persist at government points of service designated bilingual.

Principle: The bilingual service criteria are clear: exterior signage, interior signs, documentation, forms, pictograms, greeting on the telephone and in person, adequate bilingual capacity.

Action: The Commissioner has made recommendations to the institutions concerned and has asked the Treasury Board Secretariat to be more vigorous in monitoring enforcement of the Act.

In the past year, the Commissioner of Official Languages has completed four follow-up reports dealing with the provision of service in both official languages by federal offices designated bilingual in the Northwest Territories, British Columbia, Quebec and Ontario. These provincial reports are the last four in the series of follow-ups on the exhaustive study carried out in 1994, which showed that the provision of service in both official languages left much to be desired. Table 1 (see p. 60) shows the comparative results for 1994 and 1999 for all the regions of Canada. The specific results for the four regions audited this year show that there has been very little improvement since our initial study which revealed many deficiencies. These results are discussed below.

SIGNAGE AND DOCUMENTATION

In all four regions, the physical elements required for the provision of service in both official languages, such as signs, notices, documentation and forms, are generally available in both official languages. We also noted the increased presence, in offices designated bilingual, of the pictogram to inform members of the public of the availability of service in both official languages. Considering the ease with which a pictogram can be displayed, it might be expected that all federal offices designated bilingual would have one.

BILINGUAL RECEPTION ON THE TELEPHONE AND IN PERSON

Employees must greet members of the public who telephone or visit a federal office designated bilingual in both official languages to indicate that service is available in English and in French. The follow-up reports show a slight improvement with regard to this practice, both on the telephone and in person, except in designated offices in the Northwest Territories, where members of the public are greeted in English only. The lack of a greeting in both official languages on the telephone and in person can only discourage clients from exercising their language rights. This practice reduces the volume of demand for service in the minority official language in every province and territory.

SERVICES ON THE TELEPHONE AND IN PERSON

Services in person in the two official languages have improved in each of the regions visited. However, services in the two languages on the telephone have slipped significantly in the Northwest Territories and British Columbia, while they have improved in Quebec and Ontario.

DISTURBING RESULTS IN THE NORTHWEST TERRITORIES AND NUNAVUT

The physical elements required to provide bilingual service are generally in place in the Northwest Territories and Nunavut. Signs, notices and documentation are available in both official languages, and nearly seven out of 10 offices display the pictogram indicating that they provide service in English and in French. Reception on the telephone in the two official languages has shown a slight improvement, but designated offices greet members of the public who visit them in English only. The overall bilingual capacity of the designated offices is unchanged. Service in person in both official languages has improved only very slightly, while service on the telephone has suffered significant slippage. The fact that federal institutions use receptionists' services less and less to handle telephone communications no doubt has something to do with this fact.

SITUATION STILL UNSATISFACTORY IN BRITISH COLUMBIA

The managers of federal offices designated bilingual in British Columbia seem to experience problems in managing the physical elements required to provide service in both official languages. We found deficiencies with regard to bilingual signage and the availability of documentation and forms in both official languages. One-quarter of the designated offices still do not display the pictogram to indicate that they provide service in English and in French. Moreover, it is still difficult to obtain service in French on the telephone, and such service has even deteriorated since 1994. However, the situation with regard to service in person has improved significantly. There has been progress in terms of the overall capacity of offices to provide bilingual service. Reception in both official languages on the telephone and in person has also improved, but still not enough on the whole.

SITUATION VERY GOOD, IN GENERAL, IN QUEBEC

In federal offices designated bilingual in Quebec, signs, notices, documentation and forms are generally present in both official languages. A little over 80 percent of offices display the pictogram to indicate that they provide service in English and in French. Service on the telephone is available in both official languages in nearly all the offices designated bilingual, while service in person is available in all of them. The high bilingual capacity of nearly all the designated offices is the explanation for

this very good performance. However, bilingual reception on the telephone has shown little progress since 1994, and bilingual recpetion in person is stagnant at under 20 percent.

DESPITE SOME PROGRESS, PROBLEMS PERSIST IN ONTARIO

Signs, notices and documentation are generally in both official languages in offices designated to provide bilingual services in Ontario. We also found that 80 percent of the offices display the pictogram to indicate that they provide service in English and in French. However, there is bilingual reception on the telephone in a little over 50 percent of cases, while bilingual reception in person has improved only slightly and is provided a little over two times out of 10. As in a number of other regions, we found that bilingual service on the telephone is less available than in 1994, while bilingual service in person has improved considerably. The managers of offices designated bilingual are no doubt making more judicious use of their resources, because we found that the bilingual capacity of the offices has not increased a great deal.

OVERALL NATIONAL PICTURE

These four reports conclude the series of follow-ups undertaken in 1996. In its 13 reports, the Office of the Commissioner has made 1,368 specific recommendations on the deficiencies found. In addition, the Treasury Board Secretariat was alerted in 1998 to the findings of the studies, especially to persistent, systemic problems. The Commissioner will submit a new comprehensive summary report which will emphasize the key role of managers in the organization in assigning bilingual resources to strategic positions and in increasing employees' awareness regarding service to the public.

The Commissioner will continue to monitor the progress made in fulfilling commitments to rectify the deficiencies noted. She will intensify her contacts with senior officials. Finally, she will ask the Treasury Board Secretariat to play to the full its role in monitoring the application of official languages policies and principles in federal institutions. She believes that it has not shown sufficient leadership in this regard.

4.2 THE BEAULAC CASE: A BROAD AND LIBERAL INTERPRETATION OF LANGUAGE RIGHTS

The Supreme Court of Canada handed down its judgment in the case of *Beaulac* v. *The Queen (British Columbia)*, which involved the interpretation of language rights in criminal cases. The decision went in favour of the arguments made by the Commissioner at the hearing before the Supreme Court.

Problem: A Canadian citizen was not tried by a judge and jury who spoke both official languages, although he had so requested.

Principle: The language provisions of the *Criminal Code of Canada* must be interpreted in a broad and liberal manner, having regard to their purpose.

Action: The Commissioner intervened in this case. He advanced his interpretation of the language rights of the accused as set out in section 530 of the *Criminal Code*, and the Supreme Court, in large part, accepted his interpretation.

The accused, Mr. Beaulac, had appealed his case to the Supreme Court, on the grounds that his right to a trial before a judge and jury that spoke both official languages had been denied him because he understood English sufficiently. In this case, the Commissioner contended that the language provisions of the *Criminal Code* should be interpreted broadly and liberally, having regard to their purpose, the objective of the equality of the two official languages, and the development of language rights in Canada. Specifically, with regard to the language right in question in this case, the Commissioner stated that, in his opinion, "the official language of the accused" should not be restricted to the accused's mother tongue or usual language but should rather be, at the choice of the accused, either the official mother tongue or the other official language. This choice had nothing to do with the fact that the accused understood another language or might be more comfortable in one or the other of the official languages; otherwise bilingual persons would no longer be able to avail themselves of their language rights.

The Supreme Court ruled in favour of the accused and ordered a new trial before a judge and jury that could speak both official languages. The Court, in large part, accepted the Commissioner's arguments and stated that language rights "must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of the official language communities in Canada." The Court specifically stated that the purpose of section 530 of the *Criminal Code* is to give equal access to the courts to accused who speak one of the official languages in order to help the official language minorities preserve their identity. Applying subsection 530(4) of the *Criminal Code*, the Court then ruled that the "official language of the accused" is "either official language to which that person has a sufficient connection," meaning that it is not necessarily the accused's dominant language.

The Commissioner greeted this decision with satisfaction. It provides a new framework for the interpretation of language rights. It recognizes not only the language rights of accused persons, but also those of official language minorities, because the judgment states that their rights "can only be enjoyed if the means are provided." The judgment also states that the objective of all language rights is indeed the vitality of the official language minority communities and clearly outlines the policy direction that governments should adopt.

4.3 AIR TRANSPORT: CHANGE IN THE AIR!

While Canada's air transport industry was undergoing massive transformation, the Commissioner took vigorous action to successfully resolve complaints concerning Air Canada outstanding for a number of years. In February 2000, a bill to amend the *Canada Transportation Act* (C-26) tabled in the House of Commons addressed the Commissioner's essential demands.

Problem: Many complaints against Air Canada and its regional carriers, which were the subject of recommendations by the Office of the Commissioner, had remained unaddressed.

Principle: As a body subject to the *Official Languages Act* (the Act), Air Canada must be compelled to meet its obligations.

Action: The Commissioner intervened to ensure that the new *Canada Transportation Act* would clarify the bearing of the Act on this industry.

CANADA TRANSPORTATION BILL (C-26)

Last year saw the restructuring of the air transport industry. This prompted the Government of Canada to review the legislation concerning this industry.

Concerned about the risks this restructuring entailed for the Canadian public, the Commissioner was the first to emphasize the importance of protecting the public's right to be served in either official language by air carriers. She intervened

Problem: A Canadian citizen was not tried by a judge and jury who spoke both official languages, although he had so requested.

Principle: The language provisions of the *Criminal Code of Canada* must be interpreted in a broad and liberal manner, having regard to their purpose.

Action: The Commissioner intervened in this case. He advanced his interpretation of the language rights of the accused as set out in section 530 of the *Criminal Code*, and the Supreme Court, in large part, accepted his interpretation.

The accused, Mr. Beaulac, had appealed his case to the Supreme Court, on the grounds that his right to a trial before a judge and jury that spoke both official languages had been denied him because he understood English sufficiently. In this case, the Commissioner contended that the language provisions of the *Criminal Code* should be interpreted broadly and liberally, having regard to their purpose, the objective of the equality of the two official languages, and the development of language rights in Canada. Specifically, with regard to the language right in question in this case, the Commissioner stated that, in his opinion, "the official language of the accused" should not be restricted to the accused's mother tongue or usual language but should rather be, at the choice of the accused, either the official mother tongue or the other official language. This choice had nothing to do with the fact that the accused understood another language or might be more comfortable in one or the other of the official languages; otherwise bilingual persons would no longer be able to avail themselves of their language rights.

The Supreme Court ruled in favour of the accused and ordered a new trial before a judge and jury that could speak both official languages. The Court, in large part, accepted the Commissioner's arguments and stated that language rights "must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of the official language communities in Canada." The Court specifically stated that the purpose of section 530 of the *Criminal Code* is to give equal access to the courts to accused who speak one of the official languages in order to help the official language minorities preserve their identity. Applying subsection 530(4) of the *Criminal Code*, the Court then ruled that the "official language of the accused" is "either official language to which that person has a sufficient connection," meaning that it is not necessarily the accused's dominant language.

The Commissioner greeted this decision with satisfaction. It provides a new framework for the interpretation of language rights. It recognizes not only the language rights of accused persons, but also those of official language minorities, because the judgment states that their rights "can only be enjoyed if the means are provided." The judgment also states that the objective of all language rights is indeed the vitality of the official language minority communities and clearly outlines the policy direction that governments should adopt.

4.3 AIR TRANSPORT: CHANGE IN THE AIR!

While Canada's air transport industry was undergoing massive transformation, the Commissioner took vigorous action to successfully resolve complaints concerning Air Canada outstanding for a number of years. In February 2000, a bill to amend the *Canada Transportation Act* (C-26) tabled in the House of Commons addressed the Commissioner's essential demands.

Problem: Many complaints against Air Canada and its regional carriers, which were the subject of recommendations by the Office of the Commissioner, had remained unaddressed.

Principle: As a body subject to the *Official Languages Act* (the Act), Air Canada must be compelled to meet its obligations.

Action: The Commissioner intervened to ensure that the new *Canada Transportation Act* would clarify the bearing of the Act on this industry.

CANADA TRANSPORTATION BILL (C-26)

Last year saw the restructuring of the air transport industry. This prompted the Government of Canada to review the legislation concerning this industry.

Concerned about the risks this restructuring entailed for the Canadian public, the Commissioner was the first to emphasize the importance of protecting the public's right to be served in either official language by air carriers. She intervened

with Air Canada, the Minister of Transport, the minority communities, the Standing Committee on Transportation and other parties. Even after the tabling of Bill C-26, the Commissioner intervened with the Minister of Transport to have the linguistic obligations that apply to Air Canada's subsidiaries clarified.

Bill C-26 amends several statutes relating to air transport, such as the *Air Canada Public Participation Act*, and clarifies the scope of linguistic obligations in this industry. It states that the Act applies to Air Canada and adds a number of provisions specifying the linguistic obligations that apply to the corporation's subsidiaries. It provides that Air Canada must ensure that subsidiaries of which it owns 50 percent or more of the shares must comply with Part IV of the Act with respect to "air services, including incidental services." Parts VIII, IX and X of the Act concerning investigations and court remedy will also apply in this context.

In reading the bill, the Commissioner noted that the expression "air services" clearly covered the in-flight services provided by Air Canada's subsidiaries. She noticed, however, that the concept of "incidental services" was not defined in the bill and proposed that the Department of Transport clarify this concept. Accordingly, "incidental services" provided by Air Canada's subsidiaries were subsequently defined to include: a) ticketing and reservation services; b) information about fares and routes, including notices and announcements, that subsidiaries publish or cause to be published to inform their customers; c) services that subsidiaries provide to their customers at airports, such as the control of passengers boarding and disembarking aircraft, announcements made to customers and counter services; d) services related to baggage or freight claims and client relations.

In the past, Air Canada's poor performance in French has caused a great deal of dissatisfaction. Having received some 900 complaints in the past five years, the Office of the Commissioner had to initiate four court remedy proceedings. The first two date back to 1996 and concern the corporation's ground services at Halifax International Airport and Lester B. Pearson International Airport in Toronto. The third is an application for reference filed in the Federal Court in 1997 to determine whether the Act or part of it applies to Air Canada's subsidiaries (Air Nova, Air Ontario, Air BC). The fourth remedy application was also filed in 1997, along with the reference, and deals more specifically with the in-flight services provided by the regional carrier Air Ontario. This remedy was, however, suspended from the outset, pending the Court's decision on the reference as to whether the Act applies to the regional carriers.

More recently, in view of Bill C-26, the Commissioner obtained a suspension of the other three remedy proceedings until June 30, 2000, to allow for analysis of the impact of the amendments that the bill will make.

COMPLAINTS FIND A HOME

Still in the air transport sector, the Office of the Commissioner reached an agreement with Transport Canada whereby the two institutions will co-operate in resolving complaints about safety briefings aboard aircraft.

This subject has given rise to a number of complaints in the past, and the agreement should result in more effective handling of them. The Commissioner, as an ombudsman, receives the complaints and reports on the actions taken on them. For its part, Transport Canada is responsible for the development and implementation of regulations and conducts its own investigation of complaints brought to its attention by the Office of the Commissioner.

The Commissioner is pleased with this partnership and expects that a second agreement will soon be reached with the same department on pre-boarding security screenings.

4.4 VIA RAIL ON THE RIGHT TRACK

VIA Rail has been the subject of numerous complaints in the past and, in 1991, court remedy proceedings against it were taken by the Office of the Commissioner. The progress noted this year convinced the Commissioner to withdraw these legal proceedings.

Problem:	**The complaints that have been the subject of the Office of the Commissioner's court remedy application since 1991 are not reflected in the current situation.**
Principle:	**What is vital is that VIA Rail's services be provided in compliance with the corporation's linguistic obligations.**
Action:	**The Commissioner withdrew her court remedy application in the Federal Court following an agreement with VIA Rail.**

A third follow-up, conducted at the end of 1998, on the availability of service in French aboard VIA Rail trains operating in the Montreal-Ottawa-Toronto triangle, showed improvement in the provision of service in both official languages on this route. The reduction in complaints was also revealing in this regard.

COMPLAINTS FIND A HOME

Still in the air transport sector, the Office of the Commissioner reached an agreement with Transport Canada whereby the two institutions will co-operate in resolving complaints about safety briefings aboard aircraft.

This subject has given rise to a number of complaints in the past, and the agreement should result in more effective handling of them. The Commissioner, as an ombudsman, receives the complaints and reports on the actions taken on them. For its part, Transport Canada is responsible for the development and implementation of regulations and conducts its own investigation of complaints brought to its attention by the Office of the Commissioner.

The Commissioner is pleased with this partnership and expects that a second agreement will soon be reached with the same department on pre-boarding security screenings.

4.4 VIA RAIL ON THE RIGHT TRACK

VIA Rail has been the subject of numerous complaints in the past and, in 1991, court remedy proceedings against it were taken by the Office of the Commissioner. The progress noted this year convinced the Commissioner to withdraw these legal proceedings.

Problem: The complaints that have been the subject of the Office of the Commissioner's court remedy application since 1991 are not reflected in the current situation.

Principle: What is vital is that VIA Rail's services be provided in compliance with the corporation's linguistic obligations.

Action: The Commissioner withdrew her court remedy application in the Federal Court following an agreement with VIA Rail.

A third follow-up, conducted at the end of 1998, on the availability of service in French aboard VIA Rail trains operating in the Montreal-Ottawa-Toronto triangle, showed improvement in the provision of service in both official languages on this route. The reduction in complaints was also revealing in this regard.

Since the court remedy action against VIA Rail was taken in 1991, a series of measures has helped to rectify the deficiencies with respect to the *Official Languages Act*. For example, VIA Rail has made major changes to its operations by creating a new bilingual position of service manager and by designating a certain number of bilingual positions on its routes. In view of the changes in the situation and the impact of the measures taken by VIA Rail, the Commissioner decided to withdraw her legal proceedings and issused a notice of discontinuance to the Federal Court.

The Office of the Commissioner will, however, continue to monitor the implementation of VIA Rail's commitments to the improvement of its French-language services aboard trains operating in this triangle.

4.5 IN THE SADDLE WITH THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

Since 1994, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) has carried out a restructuring marked by amalgamations and reductions of detachments, a reorganization of divisions and the increased use of patrol cars as "offices." These changes have been prejudicial to the equity of client service in both official languages, particularly in Manitoba and New Brunswick, where the Commissioner conducted an investigation.

Problem: The restructuring of RCMP services gave rise to complaints from French-speaking members of the public who see in this a reduction of services in their language.

Principle: Although there have been major reorganizations, the RCMP must continue to meet the requirements of the Act.

Action: The Commissioner obtained a suspension of the proposed changes and the implementation of a process of consultation with the community in Manitoba.

After receiving a number of complaints against the RCMP, the Commissioner conducted a special study in the Red River corridor in Manitoba. The investigation report published in July 1999 validated the complaints that the major changes in

the detachment's organization contravened the *Official Languages Act* with respect to communications with the public (Part IV) and support for the development of minority communities (Part VII). The Commissioner made recommendations on a suspension of the changes under way, a review of the bilingual capacity of RCMP units in Manitoba and consultation with the Franco-Manitoban community.

The RCMP agreed to implement these recommendations. A committee of federal, provincial and community representatives was created. Representatives of the Office of the Commissioner sit on this committee as observers. A task force is responsible for recommending solutions to meet the community's needs more effectively. Unfortunately, the Commissioner finds that this committee is having difficulty making progress. One problem stems from the fact that the requirements of the Act and Manitoba's French-language services policy are not in agreement.

A court remedy application filed by the Association des juristes d'expression française du Manitoba was suspended at the applicant's request to allow the consultation to lead to concrete solutions. The Commissioner is continuing to promote a rapprochement between the RCMP and the Franco-Manitoban community so that the task force might regain its footing and speedily propose lasting and acceptable solutions to this situation.

4.6 SPORT: FAIR PLAY IN BOTH LANGUAGES?

In 1999, the Commissioner began work on a study on the use of the two official languages in high-performance sport. Its purpose is to determine whether training organizations that receive public funding allow athletes to pursue training using their preferred official language.

Problem: A concern that French-speaking athletes do not receive support equivalent to that given to Anglophones from associations that receive public funding.

Principle: Athletes of both language groups must be able to fully develop their talents under Canada's sport system.

Action: The Commissioner conducted a study on the use of the two official languages in high-performance sport.

Since the court remedy action against VIA Rail was taken in 1991, a series of measures has helped to rectify the deficiencies with respect to the *Official Languages Act*. For example, VIA Rail has made major changes to its operations by creating a new bilingual position of service manager and by designating a certain number of bilingual positions on its routes. In view of the changes in the situation and the impact of the measures taken by VIA Rail, the Commissioner decided to withdraw her legal proceedings and issued a notice of discontinuance to the Federal Court.

The Office of the Commissioner will, however, continue to monitor the implementation of VIA Rail's commitments to the improvement of its French-language services aboard trains operating in this triangle.

4.5 IN THE SADDLE WITH THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

Since 1994, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) has carried out a restructuring marked by amalgamations and reductions of detachments, a reorganization of divisions and the increased use of patrol cars as "offices." These changes have been prejudicial to the equity of client service in both official languages, particularly in Manitoba and New Brunswick, where the Commissioner conducted an investigation.

Problem:	**The restructuring of RCMP services gave rise to complaints from French-speaking members of the public who see in this a reduction of services in their language.**
Principle:	**Although there have been major reorganizations, the RCMP must continue to meet the requirements of the Act.**
Action:	**The Commissioner obtained a suspension of the proposed changes and the implementation of a process of consultation with the community in Manitoba.**

After receiving a number of complaints against the RCMP, the Commissioner conducted a special study in the Red River corridor in Manitoba. The investigation report published in July 1999 validated the complaints that the major changes in

the detachment's organization contravened the *Official Languages Act* with respect to communications with the public (Part IV) and support for the development of minority communities (Part VII). The Commissioner made recommendations on a suspension of the changes under way, a review of the bilingual capacity of RCMP units in Manitoba and consultation with the Franco-Manitoban community.

The RCMP agreed to implement these recommendations. A committee of federal, provincial and community representatives was created. Representatives of the Office of the Commissioner sit on this committee as observers. A task force is responsible for recommending solutions to meet the community's needs more effectively. Unfortunately, the Commissioner finds that this committee is having difficulty making progress. One problem stems from the fact that the requirements of the Act and Manitoba's French-language services policy are not in agreement.

A court remedy application filed by the Association des juristes d'expression française du Manitoba was suspended at the applicant's request to allow the consultation to lead to concrete solutions. The Commissioner is continuing to promote a rapprochement between the RCMP and the Franco-Manitoban community so that the task force might regain its footing and speedily propose lasting and acceptable solutions to this situation.

4.6 SPORT: FAIR PLAY IN BOTH LANGUAGES?

In 1999, the Commissioner began work on a study on the use of the two official languages in high-performance sport. Its purpose is to determine whether training organizations that receive public funding allow athletes to pursue training using their preferred official language.

Problem:	**A concern that French-speaking athletes do not receive support equivalent to that given to Anglophones from associations that receive public funding.**
Principle:	**Athletes of both language groups must be able to fully develop their talents under Canada's sport system.**
Action:	**The Commissioner conducted a study on the use of the two official languages in high-performance sport.**

The conclusions of the Sub-Committee on the Study of Sport in Canada, as well as requests from Members of Parliament resulting from hearings of the sub-committee, prompted the Commissioner to conduct this study. It seemed to some that French-speaking athletes were victims of discrimination in terms of the services provided to them and their opportunities to be selected for national teams.

The investigation, begun in September 1999, involved a thorough study of the parliamentary, government, media and association documents relating to sport. In addition to conducting interviews with government representatives, researchers and sports association representatives, the Office of the Commissioner mailed a survey to a sample of English-speaking and French-speaking athletes in Canada to determine their attitudes, values and experience in sport. Finally, on-site visits were made to a number of Canadian cities.

The preliminary results reveal the complexity of Canada's sport system: some 100 national bodies, including Sport Canada; some 30 multi-sport associations; some 60 national sport associations; and the provincial and territorial governments. While it is true that the federal government must ensure compliance with the *Official Languages Act*, its intervention seems increasingly limited. The Commissioner nevertheless believes that the sport environment is conducive to promoting positive and equitable relations between the two language communities in Canada. The next annual report will contain the complete results of this study.

On a positive note, the Commissioner was pleased with the performance, in terms of bilingualism, of the organizers of the XIII Pan-American Games, which were held in Manitoba in 1999. The linguistic review prepared by the Commissioner's Winnipeg office notes that 2,800 of the18,000 volunteers at the Games were bilingual.

CONCLUSION

While the *Official Languages Act* sets out the federal government's commitment to provide quality service in both official languages in Canada, there are still many deficiencies at government points of service, mainly with respect to French-language services. Yet the Supreme Court judgment in the Beaulac case reiterated, among other things, the scope of Canadians' right to receive government services in their language.

On the other hand, there is progress worth noting, such as the amendments to the *Canada Transportation Act*, which should compel Air Canada and its regional carriers to comply with the *Official Languages Act*. Via Rail has made long-awaited changes to its client service in both official languages. The Department of Transport has reached an agreement with the Office of the Commissioner to co-operate on investigations of complaints of a linguistic nature involving airports.

The Commissioner's investigations in other sectors, such as high-performance sport and RCMP services, indicate that much still remains to be done.

Table 1 Comparative results of the 1994 study and the 1998-1999 follow-up in offices designated to provide service in both official languages

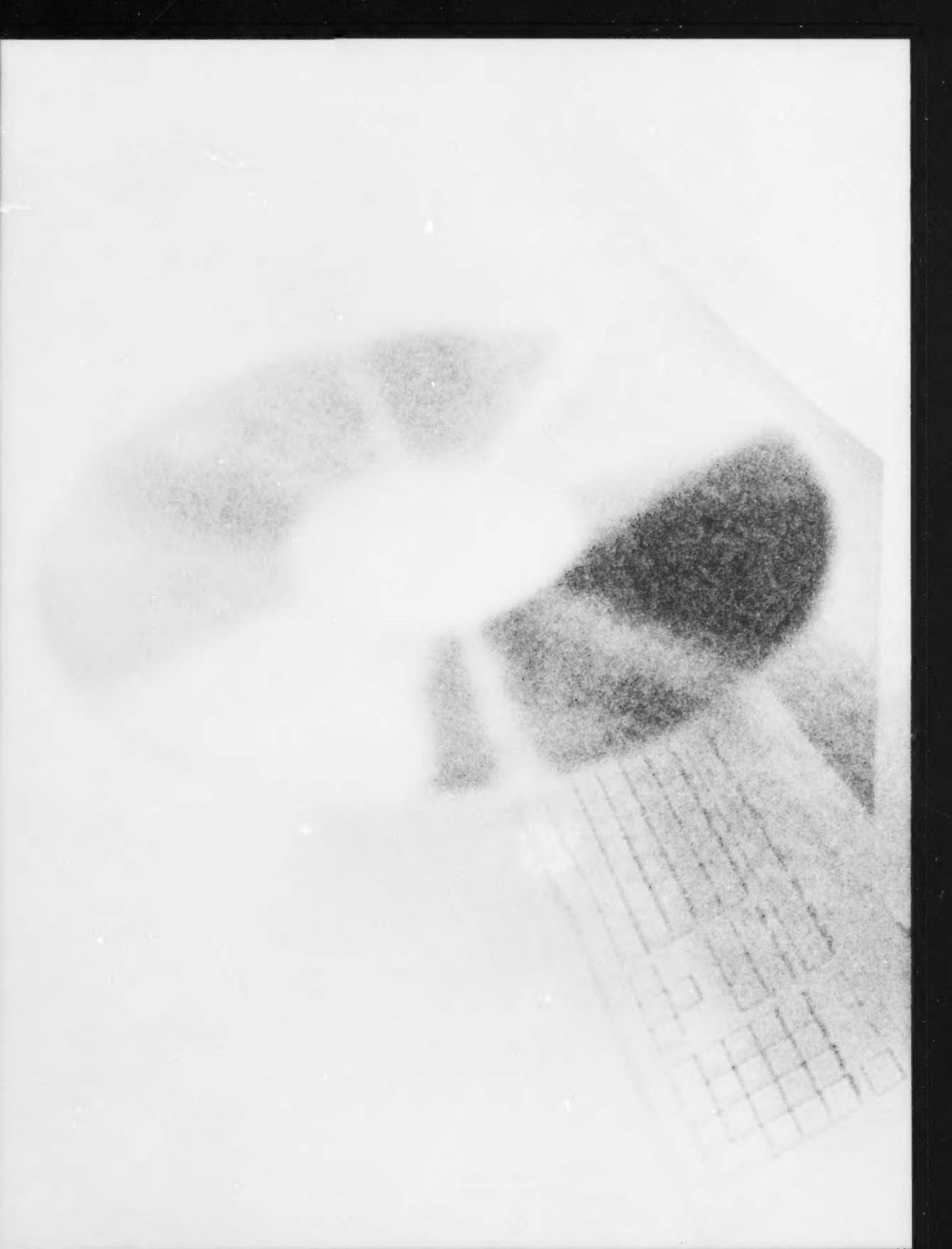
	Northwest Territories		Yukon		British Columbia		Alberta		Saskatchewan		Manitoba		Ontario**		NCR*		Quebec**		New Brunswick		Nova Scotia		Prince Edward Island		Newfoundland	
ELEMENT	Study %	Follow-up 1999 %	Study %	Follow-up 1996 %	Study %	Follow-up 1998 %	Study %	Follow-up 1997 %	Study %	Follow-up 1997 %	Study %	Follow-up 1996 %	Study %	Follow-up 1999 %	Study %	Follow-up '97-98 %	Study %	Follow-up 1999 %	Study %	Follow-up 1997 %	Study %	Follow-up 1998 %	Study %	Follow-up 1996 %	Study %	Follow-up 1996 %
Exterior signage	100	93	85	56	94	92	96	90	91	100	96	100	94	100	94	92	98	100	99	98	93	98	94	80	100	94
Interior signage	89	85	85	77	61	75	88	90	81	88	81	96	83	90	73	97	94	94	93	92	92	93	80	70	80	100
Documentation	-	100	75	67	73	61	91	84	73	76	87	90	88	92	100	100	98	100	91	83	96	84	79	55	100	100
Forms	50	-	100	86	88	80	92	94	70	74	96	85	95	100	100	100	99	100	100	90	97	100	89	80	100	100
Pictogram	-	69	46	61	55	75	53	79	57	88	74	84	50	80	51	80	68	82	71	82	72	86	58	90	100	100
Bilingual greeting on the telephone	50	55	47	62	44	50	52	50	52	53	57	50	51	52	81	81	45	59	62	62	43	67	49	65	41	59
Bilingual greeting in person	17	0	14	12	4	19	8	12	18	24	43	39	12	22	56	41	16	18	19	16	8	11	36	6	0	7
Service on the telephone	100	57	91	66	90	64	84	62	60	67	76	56	70	68	92	97	96	96	84	77	78	73	69	65	70	47
Service in person	64	69	42	61	73	89	63	66	45	61	76	78	69	76	78	92	99	100	85	78	73	72	72	90	42	56
Bilingual capacity	50	50	37	48	62	80	75	60	59	38	71	63	64	66	74	92	98	92	81	77	77	60	62	72	74	50

* National Capital Region
** Outside the National Capital Region

Table 1 Comparative results of the 1994 study and the 1998-1999 follow-up in offices designated to provide service in both official languages

	Northwest Territories		Yukon		British Columbia		Alberta		Saskatchewan		Manitoba		Ontario**		NCR*		Quebec**		New Brunswick		Nova Scotia		Prince Edward Island		Newfoundland	
ELEMENT	Study %	Follow-up 1999 %	Study %	Follow-up 1996 %	Study %	Follow-up 1998 %	Study %	Follow-up 1997 %	Study %	Follow-up 1997 %	Study %	Follow-up 1996 %	Study %	Follow-up 1999 %	Study %	Follow-up 97-98 %	Study %	Follow-up 1999 %	Study %	Follow-up 1997 %	Study %	Follow-up 1998 %	Study %	Follow-up 1996 %	Study %	Follow-up 1996 %
Exterior signage	100	93	85	56	94	92	96	90	91	100	96	100	94	100	94	92	98	100	99	98	93	98	94	80	100	94
Interior signage	89	85	85	77	61	75	88	90	81	88	81	96	83	90	73	97	94	94	93	92	92	93	80	70	80	100
Documentation	-	100	75	67	73	61	91	84	73	76	87	90	88	92	100	100	98	100	91	83	96	84	79	55	100	100
Forms	50	-	100	86	88	80	92	94	70	74	96	85	95	100	100	100	99	100	100	90	97	100	89	80	100	100
Pictogram	-	69	46	61	55	75	53	79	57	88	74	84	50	80	51	80	68	82	71	82	72	86	58	80	100	100
Bilingual greeting on the telephone	50	55	47	62	44	50	52	50	52	53	57	50	51	52	81	81	45	59	62	62	43	67	49	65	41	59
Bilingual greeting in person	17	0	14	12	4	19	8	12	18	24	43	39	12	22	56	41	16	18	19	16	8	11	36	6	0	7
Service on the telephone	100	57	91	66	90	64	84	62	60	67	76	56	70	68	92	97	96	96	84	77	78	73	69	65	70	47
Service in person	64	69	42	61	73	89	63	66	45	61	76	78	69	76	78	92	99	100	85	78	73	72	72	90	42	56
Bilingual capacity	50	50	37	48	62	80	75	60	59	38	71	63	64	66	74	92	98	92	81	77	77	60	62	72	74	50

* National Capital Region
** Outside the National Capital Region



THE NEW INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES

Chapter 5

THE NEW INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES (ICT) HAVE A PROFOUND IMPACT ON SERVICE DELIVERY BY THE FEDERAL GOVERNMENT, ON THE DEVELOPMENT OF THE KNOWLEDGE ECONOMY, ON COMMUNICATIONS, IN SHORT, ON CANADIAN SOCIETY AS A WHOLE. FAR FROM BEING NEUTRAL, THESE TECHNOLOGIES INVOLVE LANGUAGE, AND THE FRAGILE BALANCE OF LINGUISTIC DUALITY IS NOT SPARED THEIR EFFECT. THIS UBIQUITOUS TREND HAS LED THE COMMISSIONER TO MAKE ICT A TOP PRIORITY. THE COMMISSIONER HAS FOCUSED HER EFFORTS ON THREE ELEMENTS OF THIS PHENOMENON.

INTERNET. A VAST SPACE FOR THE EXCHANGE OF INFORMATION AND TRADE, THE INTERNET OFFERS 80 PERCENT OF ITS CONTENT IN ENGLISH WORLDWIDE. IS IT A TROJAN HORSE THAT POSES A THREAT TO CANADA'S LINGUISTIC DUALITY, OR CAN IT BE USED AS A WINDOW ON THE WORLD? THE COMMISSIONER HAS TAKEN MEASURES TO ENSURE GOVERNMENT ACTION IN THIS REGARD.

FRENCH-LANGUAGE TELEVISION BROADCASTING. IN RESPONSE TO THE PROFUSION OF COMMUNICATIONS NETWORKS AVAILABLE, TELEVISION BROADCASTERS MUST ADJUST THEIR TARGET MARKETS. SOMETIMES, THOUGH, AS THE COMMISSIONER POINTS OUT, LINGUISTIC DUALITY PAYS THE PRICE.

Digital technologies. ICTs increase the dissemination of cultural content. New media, such as the digital video disc (DVD), are now available to bring this content to consumers. But vigilance is required if French is not to be left behind.

5.1 THE INTERNET: A WINDOW ON CANADA'S LINGUISTIC DUALITY OR A TROJAN HORSE?

The Internet is linking ever more Canadians to each other and is transforming Canadian society and the government of Canada at a rapid pace. These transformations must reflect the equality of status of English and French stipulated in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and must be consistent with the development of the official language minority communities as set out in Part VII of the *Official Languages Act*. The major challenge for Canada's Francophones today, as for the international Francophonie, is to make the Internet, such a powerful tool for communication and cultural economic development, their own.

The 1999 Speech from the Throne stated that Canada would be the first G7 country to offer all its services to the public on-line, by the year 2004. The Commissioner accordingly believes that we must redouble our efforts to ensure the full implementation of the *Official Languages Act*. Linguistic duality must be real and alive, in the virtual universe as well. She has therefore drawn attention in several forums to the need to increase the critical mass of French-language content on the Internet and to the government of Canada's key contribution in this regard.

In particular, the Commissioner gave a speech to the Cercle canadien of Toronto in which she outlined the Internet's growing impact on the rapid changes in Canada's economy and culture. This speech was an appeal to the government of Canada to play a more active role in promoting the use of French on the Internet. This role is crucial to ensure that the Internet is a tool to promote the French language and culture in Canada and around the world, rather than a new Trojan Horse.

The Commissioner also noted that French-language content on the Internet is increasingly becoming a key area of co-operation and co-ordination among the governments of Canada, Quebec and New Brunswick.

In particular, two aspects of Internet use have been the subject of studies and recommendations to the government of Canada this year, namely, the use of the Internet by government institutions and the place of French on the Internet.

USE OF THE INTERNET BY THE FEDERAL GOVERNMENT

Problem: The widespread use of the Internet in government services has been detrimental to the adequate use of French.

Principle: The government must comply with the Act by adopting and implementing standardized communication policies that include the Internet.

Action: The Commissioner conducted a follow-up study and made recommendations to the Treasury Board Secretariat.

In opting for the widespread use of the Internet, the federal government considerably expanded its field of communication and opened up the risk that the services it offers might not be of equal quality in both official languages. The Office of the Commissioner accordingly identified, in a 1996 study, numerous technical problems faced by Francophones wishing to use government services over the Internet. To measure the progress made and the persistent problems in this regard, the Commissioner conducted a follow-up study in 1999.

This report, *Use of the Internet by Federal Institutions*, happily reveals that these technical problems have in large measure been resolved, thanks in particular to the technical solutions the Commissioner offered in his report. Above all, the study shows that, with respect to official languages, the Internet is now a means of communication unto itself. The nature of the complaints received by the Commissioner with respect to the Internet also confirms this, as they pertain to the unequal status of English and French, the poor quality of the French-language content and the failure to provide information simultaneously in both official languages.

The technical problem is that government Internet addresses do not comply with the *Official Languages Act*. Moreover, some of the translated information posted on government Internet sites is of inferior quality. Finally, government employees do not always receive an active offer of computer software in the official language of their choice, information about Internet policies is not always provided to them, and help, support and technical training services are not always of equivalent quality in both official languages.

The Commissioner brought these matters to the attention of the Treasury Board Secretariat and of federal institutions. The Treasury Board Secretariat acknowledged the problem and undertook a study in this regard as part of its "common look and

USE OF THE INTERNET BY THE FEDERAL GOVERNMENT

Problem: The widespread use of the Internet in government services has been detrimental to the adequate use of French.

Principle: The government must comply with the Act by adopting and implementing standardized communication policies that include the Internet.

Action: The Commissioner conducted a follow-up study and made recommendations to the Treasury Board Secretariat.

In opting for the widespread use of the Internet, the federal government considerably expanded its field of communication and opened up the risk that the services it offers might not be of equal quality in both official languages. The Office of the Commissioner accordingly identified, in a 1996 study, numerous technical problems faced by Francophones wishing to use government services over the Internet. To measure the progress made and the persistent problems in this regard, the Commissioner conducted a follow-up study in 1999.

This report, *Use of the Internet by Federal Institutions*, happily reveals that these technical problems have in large measure been resolved, thanks in particular to the technical solutions the Commissioner offered in his report. Above all, the study shows that, with respect to official languages, the Internet is now a means of communication unto itself. The nature of the complaints received by the Commissioner with respect to the Internet also confirms this, as they pertain to the unequal status of English and French, the poor quality of the French-language content and the failure to provide information simultaneously in both official languages.

The technical problem is that government Internet addresses do not comply with the *Official Languages Act*. Moreover, some of the translated information posted on government Internet sites is of inferior quality. Finally, government employees do not always receive an active offer of computer software in the official language of their choice, information about Internet policies is not always provided to them, and help, support and technical training services are not always of equivalent quality in both official languages.

The Commissioner brought these matters to the attention of the Treasury Board Secretariat and of federal institutions. The Treasury Board Secretariat acknowledged the problem and undertook a study in this regard as part of its "common look and

feel standards" project. The Commissioner will follow up on the other recommendations during the coming year in the context of her general observations on government communication with the public.

FRENCH ON THE INTERNET

Problem: **The predominant use of English on the Internet is detrimental to Canada's linguistic duality.**

Principle: **The government should create an integrated support plan for the development of tools, content and access to the Internet in French, in keeping with Part VII of the Act.**

Action: **The Commissioner published a special study on this subject and received concrete commitments from the government in response to her recommendations.**

LANGUAGES USED ON THE INTERNET

French accounts for less than 3 percent of all content on the Internet. Over 80 percent of all content is in English, although only 10 percent of the world's population speaks that language.

UNDP Report on Human Development 1999

In view of the undeniable predominance of English on the Internet, there is a need to ensure that French has an equitable place in order to strengthen Canada's linguistic duality. The Commissioner therefore asked the government of Canada to reiterate linguistic duality as one of the guiding principles in the development of the information highway in Canada. A coherent strategy is required, and specific investments must be made for this purpose.

To guide the government in this process, the Commissioner published a study entitled *The Government of Canada and French on the Internet*. As the Commissioner noted when she presented this study at the Initi@tives 99 symposium in Edmundston, the study is intended as an urgent appeal for immediate and more targeted action by the government of Canada to increase French-language content on the Internet. Quoting the researcher Michel Cartier, the Commissioner stressed that "The information highway leads us here and there, but without content, it leads us only there."

The study was based on a review of current government actions and practices, interviews and focus groups. A total of about 40 federal institutions and Internet specialists were consulted. The recommendations made in the study are intended to encourage the government to reaffirm linguistic duality and provide an international showcase for it. To achieve this, greater investment in the translation and digitization of documents and in content

production will be required; portals should be created and advertised to highlight French-language resources, be they from the government, non-governmental sources or the private sector, and access to language tools and government databases should be enhanced.

At the Commissioner's request, the government responded promptly to these recommendations and made a commitment to develop a coherent action plan with time frames, monitoring mechanisms and regular progress reports on the efforts to increase French-language content and services on the Internet.

This response is highly encouraging and shows the government of Canada's commitment to increasing French-language content and services on the Internet, in accordance with Part VII of the *Official Languages Act*. The Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages and the sub-committee on information management will monitor this government commitment.

In view of her concerns about the government response on this matter, the Commissioner is delighted that the Committee of Deputy Ministers has already selected the Internet as one of its four strategic priorities for the current year. Moreover, the government made a commitment in its last budget to invest over $75 million in the digitization of federal collections of heritage interest. The Minister of Canadian Heritage has indicated that half of that amount will be allocated to French-language collections. This will remain an urgent monitoring priority for the Commissioner over the coming year.

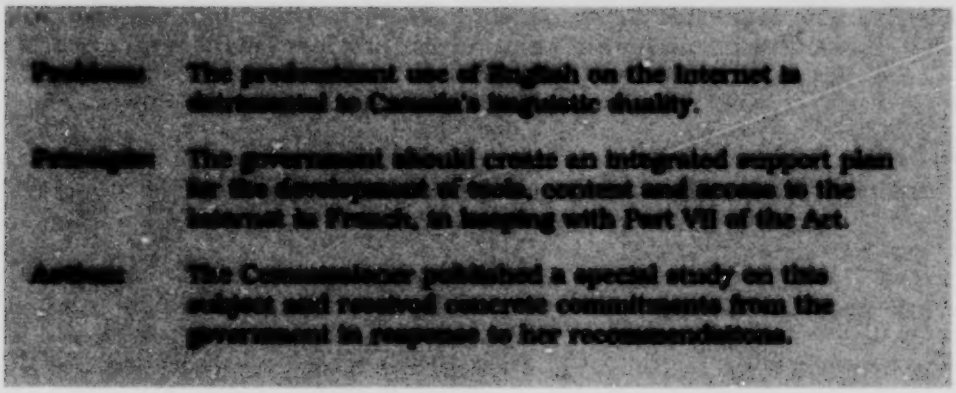
5.2 TELEVISION PROGRAMMING IN BOTH OFFICIAL LANGUAGES

Paradoxically, the proliferation of digital modes of dissemination and of television services tends to reduce the proportion offered to French-speaking clients. The Commissioner reiterates that linguistic duality must be strengthened in this context and, for this reason, she supports an expansion of the French-language services available to Canada's French-speaking communities.

Problem: Through new technologies, the television programming available internationally is increasing, to the detriment of services offered in French.

feel standards" project. The Commissioner will follow up on the other recommendations during the coming year in the context of her general observations on government communication with the public.

FRENCH ON THE INTERNET



LANGUAGES USED ON THE INTERNET

French accounts for less than 3 percent of all content on the Internet. Over 80 percent of all content is in English, although only 10 percent of the world's population speaks that language.

UNDP, *Report on Human Development 1999*

In view of the undeniable predominance of English on the Internet, there is a need to ensure that French has an equitable place in order to strengthen Canada's linguistic duality. The Commissioner therefore asked the government of Canada to reiterate linguistic duality as one of the guiding principles in the development of the information highway in Canada. A coherent strategy is required, and specific investments must be made for this purpose.

To guide the government in this process, the Commissioner published a study entitled *The Government of Canada and French on the Internet*. As the Commissioner noted when she presented this study at the Initi@tives 99 symposium in Edmundston, the study is intended as an urgent appeal for immediate and more targeted action by the government of Canada to increase French-language content on the Internet. Quoting the researcher Michel Cartier, the Commissioner stressed that "The information highway leads us here and there, but without content, it leads us only there."

The study was based on a review of current government actions and practices, interviews and focus groups. A total of about 40 federal institutions and Internet specialists were consulted. The recommendations made in the study are intended to encourage the government to reaffirm linguistic duality and provide an international showcase for it. To achieve this, greater investment in the translation and digitization of documents and in content

production will be required; portals should be created and advertised to highlight French-language resources, be they from the government, non-governmental sources or the private sector, and access to language tools and government databases should be enhanced.

At the Commissioner's request, the government responded promptly to these recommendations and made a commitment to develop a coherent action plan with time frames, monitoring mechanisms and regular progress reports on the efforts to increase French-language content and services on the Internet.

This response is highly encouraging and shows the government of Canada's commitment to increasing French-language content and services on the Internet, in accordance with Part VII of the *Official Languages Act*. The Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages and the sub-committee on information management will monitor this government commitment.

In view of her concerns about the government response on this matter, the Commissioner is delighted that the Committee of Deputy Ministers has already selected the Internet as one of its four strategic priorities for the current year. Moreover, the government made a commitment in its last budget to invest over $75 million in the digitization of federal collections of heritage interest. The Minister of Canadian Heritage has indicated that half of that amount will be allocated to French-language collections. This will remain an urgent monitoring priority for the Commissioner over the coming year.

5.2 TELEVISION PROGRAMMING IN BOTH OFFICIAL LANGUAGES

Paradoxically, the proliferation of digital modes of dissemination and of television services tends to reduce the proportion offered to French-speaking clients. The Commissioner reiterates that linguistic duality must be strengthened in this context and, for this reason, she supports an expansion of the French-language services available to Canada's French-speaking communities.

Problem: **Through new technologies, the television programming available internationally is increasing, to the detriment of services offered in French.**

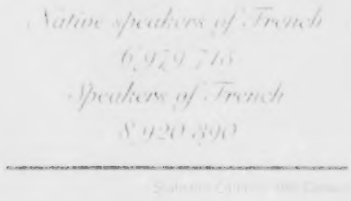
Principle: The CRTC should promote the development of French-speaking minorities by expanding the definition of a bilingual market and guaranteeing adequate blocks of television services in both official languages.

Action: The Commissioner intervened with the CRTC in its review of the definition of bilingual markets, advocating mandatory TVA service and distribution of TFO in Quebec. She is also investigating the availability of the Canadian Parliamentary Affairs Channel (CPAC) in both official languages.

THE COMMISSIONER'S APPEARANCE BEFORE THE CRTC

Commissioner Goldbloom responded to the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission's (CRTC) call for submissions regarding the rules of access to specialized services and pay television in bilingual markets. He stressed the importance of redefining the concept of a bilingual market, which designates regions where cable broadcasters are required by the CRTC to offer television services in both official languages.

NATIVE SPEAKERS OF FRENCH VERSUS SPEAKERS OF FRENCH IN CANADA



The Commissioner proposed that the number or percentage of speakers of French, as opposed to native speakers of French, be used to determine the entire pool of potential consumers of French-language television services. With the rapid growth in bilingualism, using the number of speakers would provide a basis for offering more adequate services. Statistics Canada censuses provide data on the number of speakers of French.

The Commissioner also drew the CRTC's attention to the fact that the greater number of channels offered significantly reduces the proportion of French-language services. He accordingly recommended that the CRTC prescribe an adequate block of services in both official languages in bilingual markets. This would require cable broadcasters to study the specific demands of minority communities by consulting the associations that represent them.

Principle: The CRTC should promote the development of French-speaking minorities by expanding the definition of a bilingual market and guaranteeing adequate blocks of television services in both official languages.

Action: The Commissioner intervened with the CRTC in its review of the definition of bilingual markets, advocating mandatory TVA service and distribution of TFO in Quebec. She is also investigating the availability of the Canadian Parliamentary Affairs Channel (CPAC) in both official languages.

THE COMMISSIONER'S APPEARANCE BEFORE THE CRTC

Commissioner Goldbloom responded to the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission's (CRTC) call for submissions regarding the rules of access to specialized services and pay television in bilingual markets. He stressed the importance of redefining the concept of a bilingual market, which designates regions where cable broadcasters are required by the CRTC to offer television services in both official languages.

NATIVE SPEAKERS OF FRENCH VERSUS SPEAKERS OF FRENCH IN CANADA

Native speakers of French
6 979 715
Speakers of French
8 920 390

Statistics Canada, *1996 Census*

The Commissioner proposed that the number or percentage of speakers of French, as opposed to native speakers of French, be used to determine the entire pool of potential consumers of French-language television services. With the rapid growth in bilingualism, using the number of speakers would provide a basis for offering more adequate services. Statistics Canada censuses provide data on the number of speakers of French.

The Commissioner also drew the CRTC's attention to the fact that the greater number of channels offered significantly reduces the proportion of French-language services. He accordingly recommended that the CRTC prescribe an adequate block of services in both official languages in bilingual markets. This would require cable broadcasters to study the specific demands of minority communities by consulting the associations that represent them.

The CRTC considered these recommendations and tabled for comments a proposed television distribution policy for bilingual markets that is innovative in two respects. First of all, it is based on the number of people in the cable broadcaster's service area with a knowledge of both official languages, rather than the number of those whose first language is French. Second, it suggests that at least one of the 10 new specialized digital networks to be offered to Canadians be in the French language. The Commissioner is very pleased to see these steps in the right direction.

The government of Canada has also asked the CRTC to table, no later than December 31, 2000, a report on the French-language television services offered outside Quebec. In the course of this exercise, the Commissioner will reiterate the need to increase French-language television services outside Quebec, in the interest of development of the official language communities.

TFO, TVA ...

In October 1999, TVOntario (TVO) submitted to the CRTC an application for mandatory carriage of its educational French-language television programming service (TFO) in Quebec, as part of a discretionary analog service. The Commissioner wrote to the CRTC in support of TVO's application. The CRTC nevertheless refused the application, arguing that an additional pay-TV educational channel would have unduly taxed television viewers in Quebec, who already pay for and receive the Télé-Québec educational service.

The Commissioner also wrote a letter in support of the French-language TVA network's application to become a national network for mandatory carriage throughout the country. She therefore welcomed the CRTC's decision in 1999 to award TVA that status. The Commissioner remains vigilant with respect to TVA's commitments to Canada's French-speaking communities, as they have not yet been fulfilled.

The House of Commons on television

Some Canadians have complained that they do not have access to the proceedings of Canada's House of Commons in their preferred official language. The debates and proceedings of the House of Commons are broadcast live on the Canadian Parliamentary Affairs Channel (CPAC), using one video signal and three audio signals (one in English, one in French and another, live, in the language used by the speaker). CPAC distributes these signals via satellite to cable broadcasters throughout Canada.

The cable broadcasters, for their part, often broadcast only one of these three audio versions, thereby depriving many Canadians of this tool, which is a symbol of a healthy democracy. These complaints raise an important problem, and an investigation is under way to determine whether the House of Commons is required to ensure that its debates are televised in both official languages. The results are expected in the coming year.

5.3 DVDS: WHAT ABOUT THE FRENCH-LANGUAGE VERSION?

The convergence of all means of communication into digital format will facilitate the advent of a world based on instant and globai interaction. Together with the globalization of the economy and of entertainment, which favours English, this trend will continue to threaten the fragile balance of Canada's linguistic duality. The recent example of film distribution on digital video disc (DVD) illustrates the danger we face.

Problem: The new DVD medium is gaining in popularity, but the films are sometimes not available in French.

Principle: Canada should take action to ensure that cultural products offered in the Canadian market include a French-language version whenever possible.

Action: At the Commissioner's request, the Minister of Canadian Heritage intervened with the major distributors of films on DVD, and they have agreed to offer the French-language versions.

DVDs are increasingly common in the distribution of films in North America. The DVD technology promises to offer several versions of films (English, French, Spanish, etc.). The Commissioner has responded to complaints about the lack of French-language versions of the DVDs distributed in Canada. The investigation conducted by the Office of the Commissioner showed in fact that some studios, such as Columbia/Tristan, Miramax and Dreamworks, decided to drop the French-language version of DVDs offered in the North American market.

The Commissioner referred this constraint on the principle of Canadian linguistic duality to the Minister of Canadian Heritage. This is an important issue, since DVD films are increasingly popular and are gradually replacing traditional videotapes. At present, four of the six titles with the highest sales in Canada are not available in French. This lack of availability of a French-language version is detrimental to the influence of the French language in Canada. The Commissioner has therefore requested that the government of Canada intervene vigorously with the studios in question to correct this situation.

5.3 DVDS: WHAT ABOUT THE FRENCH-LANGUAGE VERSION?

The convergence of all means of communication into digital format will facilitate the advent of a world based on instant and global interaction. Together with the globalization of the economy and of entertainment, which favours English, this trend will continue to threaten the fragile balance of Canada's linguistic duality. The recent example of film distribution on digital video disc (DVD) illustrates the danger we face.

Problem:	**The new DVD medium is gaining in popularity, but the films are sometimes not available in French.**
Principle:	**Canada should take action to ensure that cultural products offered in the Canadian market include a French-language version whenever possible.**
Action:	**At the Commissioner's request, the Minister of Canadian Heritage intervened with the major distributors of films on DVD, and they have agreed to offer the French-language versions.**

DVDs are increasingly common in the distribution of films in North America. The DVD technology promises to offer several versions of films (English, French, Spanish, etc.). The Commissioner has responded to complaints about the lack of French-language versions of the DVDs distributed in Canada. The investigation conducted by the Office of the Commissioner showed in fact that some studios, such as Columbia/Tristan, Miramax and Dreamworks, decided to drop the French-language version of DVDs offered in the North American market.

The Commissioner referred this constraint on the principle of Canadian linguistic duality to the Minister of Canadian Heritage. This is an important issue, since DVD films are increasingly popular and are gradually replacing traditional videotapes. At present, four of the six titles with the highest sales in Canada are not available in French. This lack of availability of a French-language version is detrimental to the influence of the French language in Canada. The Commissioner has therefore requested that the government of Canada intervene vigorously with the studios in question to correct this situation.

The Commissioner is pleased that the studios have promptly agreed to once again offer the French version of DVDs distributed in Canada and Quebec. Vigilance is clearly essential to ensure that the growing use of new technologies in Canadian society is not detrimental to our country's linguistic duality.

CONCLUSION

The advent of the Internet and of new information and communication technologies is changing the world of television and film, of information and of the entertainment industry. The Commissioner notes that, in spite of their positive effects, these new tools can jeopardize the vitality of Canada's linguistic duality.

This is why the Internet has become one of the key issues being monitored closely by the Office of the Commissioner. Some studies and investigations have been completed this year, but increased vigilance on the part of the Commissioner is to be expected in coming years. Moreover, the Commissioner expects to take full advantage of these new media to promote Canada's official languages.

THE CONCERNS OF CANADIANS

Chapter 6

One of the roles of the Commissioner is to respond to complaints and information requests from Canadians regarding the *Official Languages Act*. This contact is essential in order to deal with those federal institutions that do not respect their obligations with regard to Canada's linguistic duality. Accounts from Canadians expressing these concerns also serve as a barometer to assess developments with respect to the major issues being monitored by the Office of the Commissioner.

This chapter provides a statistical profile of the concerns expressed by Canadians to the Commissioner and outlines significant trends. We have also chosen seven recurring themes which illustrate the problems that beset Canadians who are concerned about their language rights. Each theme is illustrated by revealing examples.

Profile of complaints. The Office of the Commissioner was contacted some 3,000 times – including 1,800 complaints. Many of these complaints are currently under investigation. As well, letters to the editor in newspapers are read and interpreted by the Commissioner as a reflection of the concerns of Canadians.

Linguistic minority community press. While the federal government is required to inform all members of the public through the use of linguistic minority community media, it often contravenes this obligation.

Service to the public. There must be no exceptions in the application of the *Official Languages Act*. A number of federal institutions that claim mitigating circumstances as an excuse have been reminded of this fact by the Commissioner.

Third-party services. Federal institutions must ensure that third parties contracted to provide services respect the language rights of their clients.

Addressing standards. Some government services seem to forget that addressing may be done in English or in French.

Language of work. Are federal government employees able to work in their preferred official language in prescribed regions, as stipulated in the Act?

Equitable participation. Despite significant improvements, there are still problems with regard to the participation of members of both official language communities in the federal public service.

Language requirements. A number of complaints concern the language requirements of certain positions.

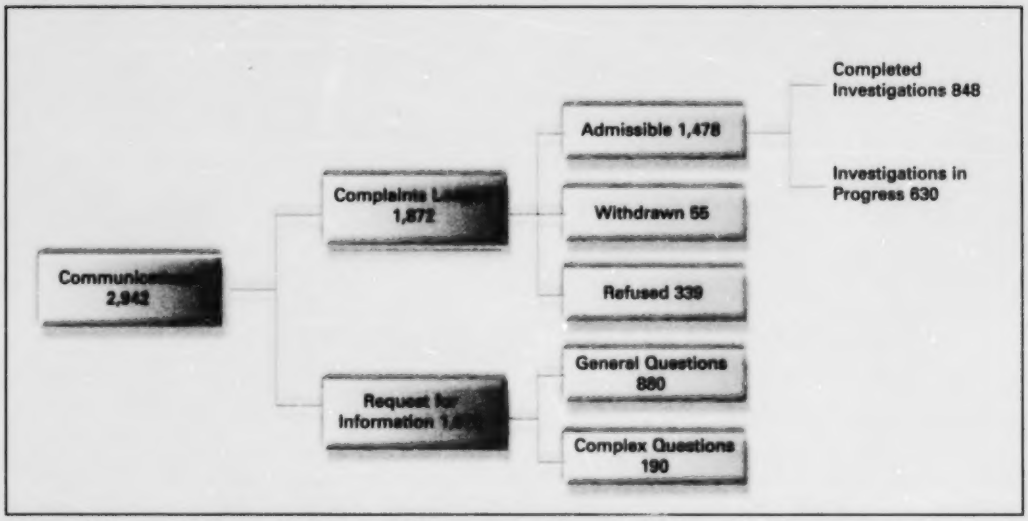
6.1 PROFILE OF COMPLAINTS RECEIVED BY THE OFFICE OF THE COMMISSIONER

Each year, Canadians who are concerned about their rights under the terms of the *Official Languages Act* contact the Commissioner. A significant number of these communications are considered complaints, and if they are deemed admissible, investigators from the Office of the Commissioner begin an investigation. The parties involved are contacted for the purpose of collecting the information and evidence required for the investigation. At the close of the investigation, the Commissioner may issue recommendations and conduct a follow-up to verify whether they have been implemented. In addition to investigating complaints, the Commissioner also carefully monitors what is reported in Canadian media about the official languages.

CONTACTS WITH THE OFFICE OF THE COMMISSIONER

The Office of the Commissioner was contacted some 3,000 times during the period covered by this report – including approximately 1,800 complaints and hundreds of information requests regarding investigations. A significant number of the complaints (1,478) were deemed admissible and gave rise to investigations (see figure 1).

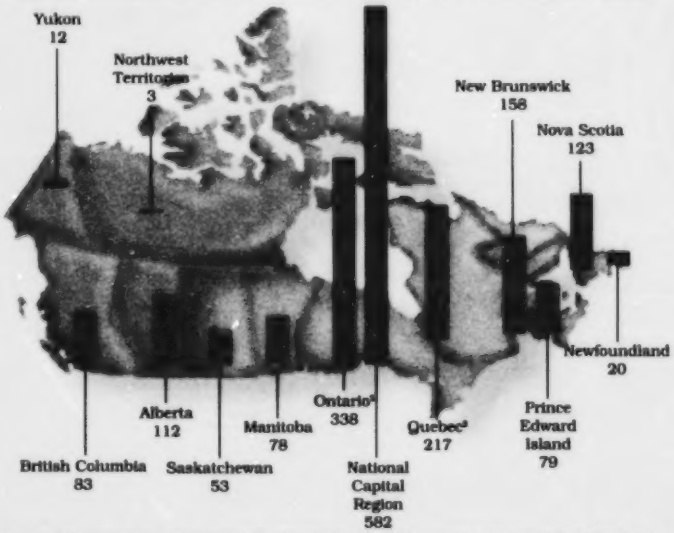
Figure 1 Communications



In line with demographics, 60 percent of the deficiencies were in central Canada: Ontario, Quebec and the National Capital Region (see figure 2). Usually, nearly 80 percent of the incidents brought to the Commissioner's attention are related to service to the public. The other most frequent type of complaint concerns the violation of employees' language rights in their place of work (see figure 3).

While approximately 100 federal institutions are implicated, two-thirds of all admissible complaints, around 1,200 of them, involve some 20 institutions. The other one-third of the complaints target just over 80 institutions (see figure 5). The list of institutions named in the greatest number of complaints, with occasional exceptions, varies little from one year to the next. Any changes are due to the nature of

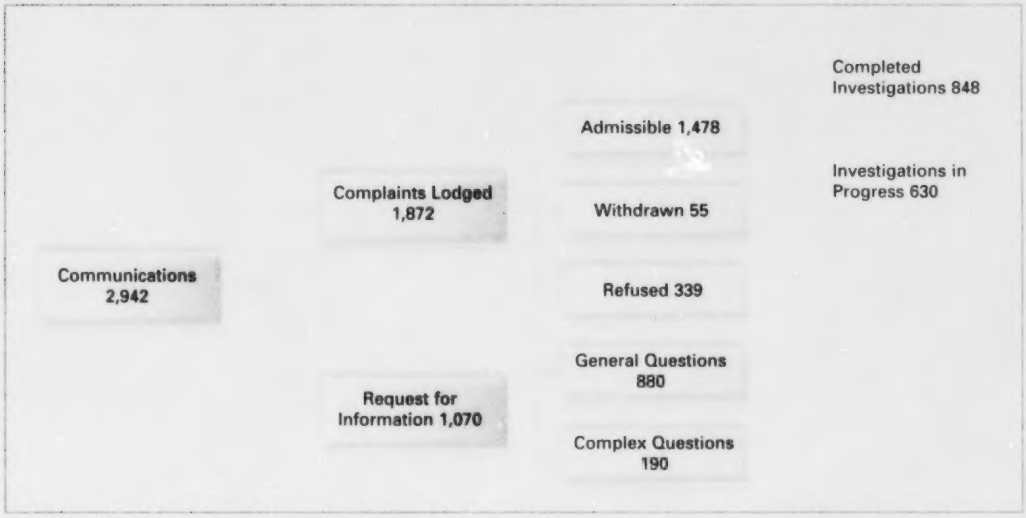
Figure 2 Distribution of the 1,872[1] complaints lodged by province and territory



[1] Including 14 complaints dealing with services offered outside Canada and 682 complaints in the National Capital Region, 515 from the Ontario side and 67 from the Quebec side.

[2] Excluding the National Capital Region.

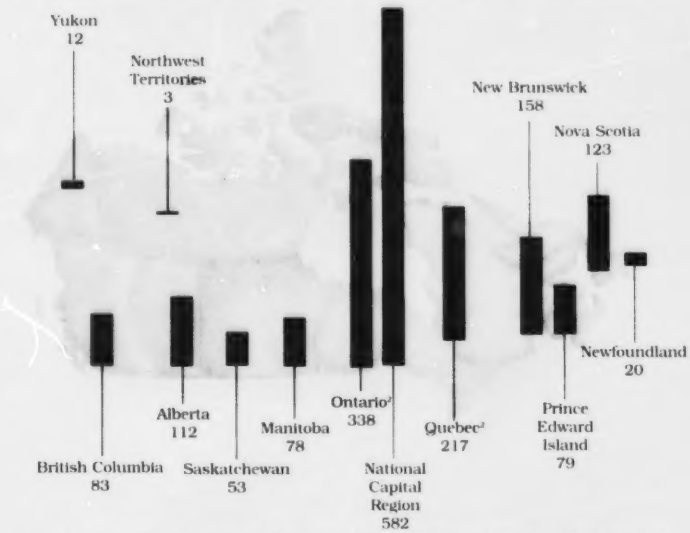
Figure 1 Communications



In line with demographics, 60 percent of the deficiencies were in central Canada: Ontario, Quebec and the National Capital Region (see figure 2). Usually, nearly 80 percent of the incidents brought to the Commissioner's attention are related to service to the public. The other most frequent type of complaint concerns the violation of employees' language rights in their place of work (see figure 3).

While approximately 100 federal institutions are implicated, two-thirds of all admissible complaints, around 1,200 of them, involve some 20 institutions. The other one-third of the complaints target just over 80 institutions (see figure 5). The list of institutions named in the greatest number of complaints, with occasional exceptions, varies little from one year to the next. Any changes are due to the nature of

Figure 2 Distribution of the 1,872[1] complaints lodged by province and territory



[1] Including 14 complaints dealing with services offered outside Canada and 582 complaints in the National Capital Region: 515 from the Ontario side and 67 from the Quebec side.

[2] Excluding the National Capital Region.

Figure 3
Distribution of admissible complaints (1,478)

Notices	30	2%
Language requirements	74	5%
Language of work	160	11%
Advancement	15	1%
Service to the Public	1,154	78%
Other	45	3%
Total	**1,478**	**100%**

some of the departments' activities. Figure 4 indicates the breakdown of the complaints by region while figures 6 and 7 show the distribution of complaints by subject.

This brief outline shows that, even after 30 years, much remains to be done before we can talk of real progress in the full implementation of the *Official Languages Act*.

Figure 4 Breakdown of the 1,872 complaints lodged, by region

Region	Complaints lodged	DISPOSITION		NATURE OF ADMISSIBLE COMPLAINTS						Information requests
		Refused/ withdrawn	Admissible	Notices	Service to the public	Language of work	Advancement	Language requirements	Other	
Newfoundland/ Labrador	20	2	18	0	16	0	0	2	0	1
Prince Edward Island	79	12	67	1	62	0	2	1	1	4
Nova Scotia	123	32	91	5	79	5	0	0	2	4
New Brunswick	158	27	131	2	94	17	1	14	3	8
Quebec[1]	217	81	136	1	93	21	0	4	17	48
NCR (Quebec)	67	20	47	0	20	23	1	2	1	10
NCR (Ontario)	515	100	415	1	287	85	5	22	15	58
Ontario[1]	338	68	270	1	258	8	1	1	1	29
Manitoba	78	16	62	1	32	0	1	27	1	4
Saskatchewan	53	3	50	9	39	0	2	0	0	7
Alberta	112	12	100	5	92	0	0	0	3	6
British Columbia	83	18	65	1	61	1	0	1	1	8
Yukon	12	0	12	1	11	0	0	0	0	2
Northwest Territories	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0
Foreign	14	3	11	0	9	0	2	0	0	1
TOTAL	**1,872**	**394**	**1,478**	**30**	**1,154**	**160**	**15**	**74**	**45**	**190**

[1] Excluding the National Capital Region (NCR).

Figure 5 Institutions with more than 15 complaints and linguistic distribution by complainants

		Complaints		Investigations					
INSTITUTION	**Total**	Founded	Un-founded	Completed	In progress	Francophones	%	Anglophones	%
Human Resources Development Canada	161	102	12	114	47	148	92	13	8
Industry Canada	154	16	3	18	136	114	74	40	26
Air Canada	147	39	9	35	112	145	99	2	1
Canada Post	119	75	14	91	28	88	74	31	26
Revenue Canada	69	60	5	61	8	56	81	13	19
Royal Canadian Mounted Police	52	27	7	29	23	42	81	10	19
Correctional Service Canada	50	24	9	33	17	32	64	18	36
VIA Rail Canada Inc.	49	15	0	15	34	15	31	34	69
Public Works and Government Services Canada	38	29	4	30	8	32	84	6	16
Canadian Heritage	36	22	3	22	14	32	89	4	11
Fisheries and Oceans Canada	36	17	11	30	6	29	81	7	19
National Defence	36	19	7	23	13	32	89	4	11
Nav Canada	30	20	10	29	1	30	100	0	0
Foreign Affairs and International Trade	29	12	1	16	13	28	97	1	3
Agriculture and Agri-Food Canada	27	19	1	20	7	27	100	0	0
Canada Customs and Revenue Agency	27	12	2	14	13	25	93	2	7
Canada Investment and Savings	27	26	1	26	1	26	96	1	4
Citizenship and Immigration Canada	24	15	2	15	9	21	88	3	12
Parks Canada	23	15	4	20	3	18	78	5	22
Transport Canada	20	6	2	10	10	16	80	4	20
Canadian Broadcasting Corporation	18	8	5	13	5	17	94	1	6
Justice Canada	15	7	4	11	4	14	93	1	7
TOTAL	**1,187**	**585**	**116**	**675**	**512**	**987**	**83.2%**	**200**	**16.8%**

Figure 3

Distribution of admissible complaints (1,478)

Notices	30	2%
Language requirements	74	5%
Language of work	160	11%
Advancement	15	1%
Service to the Public	1,154	78%
Other	45	3%
Total	**1,478**	**100%**

some of the departments' activities. Figure 4 indicates the breakdown of the complaints by region while figures 6 and 7 show the distribution of complaints by subject.

This brief outline shows that, even after 30 years, much remains to be done before we can talk of real progress in the full implementation of the *Official Languages Act*.

Figure 4 Breakdown of the 1,872 complaints lodged, by region

Region	Complaints lodged	DISPOSITION		NATURE OF ADMISSIBLE COMPLAINTS						Information requests
		Refused/ withdrawn	Admissible	Notices	Service to the public	Language of work	Advancement	Language requirements	Other	
Newfoundland/ Labrador	20	2	18	0	16	0	0	2	0	1
Prince Edward Island	79	12	67	1	62	0	2	1	1	4
Nova Scotia	123	32	91	5	79	5	0	0	2	4
New Brunswick	158	27	131	2	94	17	1	14	3	8
Quebec[1]	217	81	136	1	93	21	0	4	17	48
NCR (Quebec)	67	20	47	0	20	23	1	2	1	10
NCR (Ontario)	515	100	415	1	287	85	5	22	15	58
Ontario[1]	338	68	270	1	258	8	1	1	1	29
Manitoba	78	16	62	1	32	0	1	27	1	4
Saskatchewan	53	3	50	9	39	0	2	0	0	7
Alberta	112	12	100	5	92	0	0	0	3	6
British Columbia	83	18	65	1	61	1	0	1	1	8
Yukon	12	0	12	1	11	0	0	0	0	2
Northwest Territories	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0
Foreign	14	3	11	0	9	0	2	0	0	1
TOTAL	**1,872**	**394**	**1,478**	**30**	**1,154**	**160**	**15**	**74**	**45**	**190**

[1] Excluding the National Capital Region (NCR).

Figure 5 Institutions with more than 15 complaints and linguistic distribution by complainants

		Complaints		Investigations					
INSTITUTION	**Total**	Founded	Un-founded	Completed	In progress	Francophones	%	Anglophones	%
Human Resources Development Canada	161	102	12	114	47	148	92	13	8
Industry Canada	154	16	3	18	136	114	74	40	26
Air Canada	147	39	9	35	112	145	99	2	1
Canada Post	119	75	14	91	28	88	74	31	26
Revenue Canada	69	60	5	61	8	56	81	13	19
Royal Canadian Mounted Police	52	27	7	29	23	42	81	10	19
Correctional Service Canada	50	24	9	33	17	32	64	18	36
VIA Rail Canada Inc.	49	15	0	15	34	15	31	34	69
Public Works and Government Services Canada	38	29	4	30	8	32	84	6	16
Canadian Heritage	36	22	3	22	14	32	89	4	11
Fisheries and Oceans Canada	36	17	11	30	6	29	81	7	19
National Defence	36	19	7	23	13	32	89	4	11
Nav Canada	30	20	10	29	1	30	100	0	0
Foreign Affairs and International Trade	29	12	1	16	13	28	97	1	3
Agriculture and Agri-Food Canada	27	19	1	20	7	27	100	0	0
Canada Customs and Revenue Agency	27	12	2	14	13	25	93	2	7
Canada Investment and Savings	27	26	1	26	1	26	96	1	4
Citizenship and Immigration Canada	24	15	2	15	9	21	88	3	12
Parks Canada	23	15	4	20	3	18	78	5	22
Transport Canada	20	6	2	10	10	16	80	4	20
Canadian Broadcasting Corporation	18	8	5	13	5	17	94	1	6
Justice Canada	15	7	4	11	4	14	93	1	7
TOTAL	**1,187**	**585**	**116**	**675**	**512**	**987**	**83.2%**	**200**	**16.8%**

Figure 6 Service to the public: Admissible complaints (1,154)

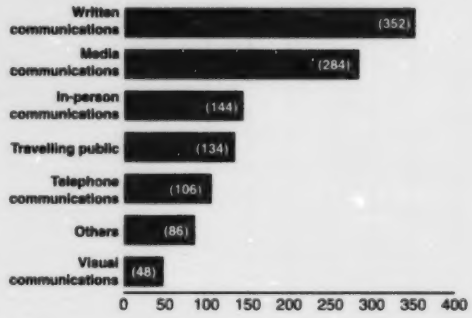
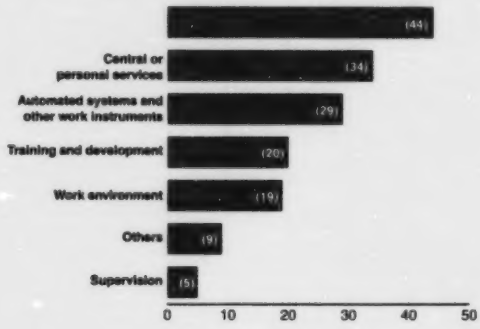


Figure 7 Language of work: The 160 admissable complaints by subject



READERS' OPINIONS: A REFLECTION OF THE GENERAL PUBLIC

From time to time, newspapers publish letters to the editor on the subject of official languages. When this occurs, the Commissioner informs those involved on the principles and realities of Canada's linguistic duality. A number of the questions raised in letters this year touch on issues dealt with in this report: the Supreme Court's decision in favour of French-speaking parents in Summerside, bilingualism in the context of municipal amalgamation in the Ottawa region, Hôpital Montfort, etc. We present here a few examples of other concerns that were expressed by readers.

OFFICIAL LANGUAGES, AN INVESTMENT

It was argued that official languages cost Canadians close to $50 billion annually and that this was the main reason for the national debt. The Commissioner informed the public that, according to official figures, the federal government spent approximately $439 million on official language programs in 1997-1998, or less than 1 percent of its expenditures. These costs include translation services, language training, bilingualism bonuses and transfers to the provinces for education in the minority official language and second language teaching.

These costs are justified, in that they are prescribed under the *Charter of Rights and Freedoms* and the *Official Languages Act*. However, it is even more important to highlight the advantages that they provide in terms of satisfying Canadians by providing them with service in the language of their choice. And that is not to mention the growing number of young Canadians who are bilingual in this, the age of the knowledge economy and global trade. Moreover, a recent poll conducted by *Canadian Facts* (September 1998) shows that two-thirds of Canadians support our country's linguistic duality and value the idea that young Canadians are learning their second official language.

ARE UNILINGUAL APPLICANTS EXCLUDED FROM THE FEDERAL PUBLIC SERVICE?

There are some who contend that unilingual Anglophones are discriminated against because federal government jobs and promotions are subject to bilingualism criteria.

The Commissioner reminded Canadians that the *Official Languages Act* recognizes the existence of two linguistic communities in Canada and aims to provide both communities with government services in their own language. As a result, some federal public service positions (33 percent in 1999) are designated bilingual to various degrees. Fifty-five percent of positions are designated English essential, 6 percent are designated French essential, and 4 percent are French or English essential. Therefore, a majority of public service positions are open to unilingual Anglophones, without their having to learn the other official language. As well, a unilingual person may apply for a number of positions that are designated as bilingual, provided that he or she agrees to learn the other official language within a predetermined time, using resources provided by the Public Service Commission. The Commissioner also pointed out that bilingualism is considered an asset to any employee and that the public service recognizes it as a professional skill that adds to, but does not take the place of, employees' other professional skills.

***

In the sections that follow, we illustrate the nature and scope of the complaints received with important and revealing examples that indicate systemic problems, inadvertent errors, ignorance of the Act, as well as the adverse effects of government transformations.

6.2 LINGUISTIC MINORITY COMMUNITY MEDIA IGNORED

Officials in charge of communications for federal institutions have the responsibility, under the Act, to inform both official language communities of their organizations' activities and programs. Given their minority status, some communities rely on weekly papers or regional media for information. Therefore, these media must be included in federal communications strategies. The number of complaints received regarding this issue demonstrates an unacceptable level of apathy on the part of federal institutions.

Problem: Some government notices are published only in the media of the dominant language and never reach the official language minority communities, which have their own media.

Principle: Federal institutions must adopt communication strategies that include, where the Act requires it, the use of the minority language communities' media.

Action: The Commissioner is encouraging federal institutions to use minority community media systematically and will publish a special report on the issue of advertising in newspapers.

DISAPPOINTING FINDINGS

The Office of the Commissioner again received a number of complaints decrying the fact that institutions used only the media in the dominant language in various parts of the country, without any equivalent in publications whose readership is made up of official language minority communities. The 300 or so cases in this category make up one-fifth of the admissible complaints received.

Despite the fact that many managers, once informed of specific deficiencies, do try to make the required changes in order to comply with the requirements of the Act, there seems to be a certain level of apathy in this regard. For example, Air Canada alone was cited approximately 70 times for this type of oversight.

Given the systemic nature of this problem, the Commissioner is planning to conduct an enhanced investigation and publish a special report in 2001 on the issue of newspaper advertising. The following are a few more specific examples of complaints that were handled.

ADVERTISING BILATERAL EMPLOYMENT AGREEMENTS

As a result of the broad scope of its activities, the Department of Human Resources Development Canada (HRDC) has been cited for a number of failures to comply with the Act with regard to communicating information on labour market training programs. From the Atlantic to the Pacific, some 40 founded complaints of this type were received against HRDC. During the investigation of these complaints, officials attempted to use the complexity of government transformations as an

excuse to justify the deficiencies brought to light. However, from the standpoint of the affected client or the Commissioner, the complexity of the changes does not justify the department's failure to meet its language requirements.

SAVINGS BONDS ... AND SAVING THE LANGUAGE

An investigation of over 20 complaints, following the media campaign on the Canada Savings Bonds and Premium Bonds issue, led the Commissioner to urge Canada Investment and Savings (CIS), acting on behalf of the Department of Finance, to review its annual communications plan. According to the allegations, despite a business agreement, the owners of newspapers in French-speaking minority communities did not benefit from CIS's advertising campaign on changes in interest rates.

The managers of the organization involved accepted the Commissioner's suggestion that it purchase additional advertising space in the French-speaking communities' publications. They also made a commitment, at the outset of the campaign, to produce camera-ready copy without mention of the interest rate, which would allow them to publicize the basic information to the target audience when warranted by fluctuations in financial markets.

6.3 HOW TO SERVE THE PUBLIC?

The government offers many services, some of which involve complex procedures. The result is that Canadians' language rights are often not fully respected. However, the Commissioner is vigilant when it comes to ensuring that violations of the Act, as reported in complaints, are quickly corrected. The following are some examples of problems that have been raised and the solutions that were found.

Problem: Some Canadians maintain that equivalent government information is not provided in both official languages.

Principle: Special circumstances must not be used as an excuse to waive the responsibility to serve Canadians in both official languages.

Action: All too often, the Commissioner must remind federal institutions that provide a wide variety of services to the public of their responsibilities under the Act.

Problem: Some government notices are published only in the media of the dominant language and never reach the official language minority communities, which have their own media.

Principle: Federal institutions must adopt communication strategies that include, where the Act requires it, the use of the minority language communities' media.

Action: The Commissioner is encouraging federal institutions to use minority community media systematically and will publish a special report on the issue of advertising in newspapers.

DISAPPOINTING FINDINGS

The Office of the Commissioner again received a number of complaints decrying the fact that institutions used only the media in the dominant language in various parts of the country, without any equivalent in publications whose readership is made up of official language minority communities. The 300 or so cases in this category make up one-fifth of the admissible complaints received.

Despite the fact that many managers, once informed of specific deficiencies, do try to make the required changes in order to comply with the requirements of the Act, there seems to be a certain level of apathy in this regard. For example, Air Canada alone was cited approximately 70 times for this type of oversight.

Given the systemic nature of this problem, the Commissioner is planning to conduct an enhanced investigation and publish a special report in 2001 on the issue of newspaper advertising. The following are a few more specific examples of complaints that were handled.

ADVERTISING BILATERAL EMPLOYMENT AGREEMENTS

As a result of the broad scope of its activities, the Department of Human Resources Development Canada (HRDC) has been cited for a number of failures to comply with the Act with regard to communicating information on labour market training programs. From the Atlantic to the Pacific, some 40 founded complaints of this type were received against HRDC. During the investigation of these complaints, officials attempted to use the complexity of government transformations as an

excuse to justify the deficiencies brought to light. However, from the standpoint of the affected client or the Commissioner, the complexity of the changes does not justify the department's failure to meet its language requirements.

SAVINGS BONDS ... AND SAVING THE LANGUAGE

An investigation of over 20 complaints, following the media campaign on the Canada Savings Bonds and Premium Bonds issue, led the Commissioner to urge Canada Investment and Savings (CIS), acting on behalf of the Department of Finance, to review its annual communications plan. According to the allegations, despite a business agreement, the owners of newspapers in French-speaking minority communities did not benefit from CIS's advertising campaign on changes in interest rates.

The managers of the organization involved accepted the Commissioner's suggestion that it purchase additional advertising space in the French-speaking communities' publications. They also made a commitment, at the outset of the campaign, to produce camera-ready copy without mention of the interest rate, which would allow them to publicize the basic information to the target audience when warranted by fluctuations in financial markets.

6.3 HOW TO SERVE THE PUBLIC?

The government offers many services, some of which involve complex procedures. The result is that Canadians' language rights are often not fully respected. However, the Commissioner is vigilant when it comes to ensuring that violations of the Act, as reported in complaints, are quickly corrected. The following are some examples of problems that have been raised and the solutions that were found.

Problem: Some Canadians maintain that equivalent government information is not provided in both official languages.

Principle: Special circumstances must not be used as an excuse to waive the responsibility to serve Canadians in both official languages.

Action: All too often, the Commissioner must remind federal institutions that provide a wide variety of services to the public of their responsibilities under the Act.

MASS MAILING BUGS

Mass mailings are common practice for federal institutions. In the following example, information officials learned that it is not enough to delegate this responsibility to advertising agencies and post office services if it is to be properly fulfilled.

On the eve of the new millennium, the Department of Industry developed an initiative to deal with fears surrounding the Y2K bug, which resulted in hundreds of complaints from Canadians from across the country. They were complaining that they had received the *Millennium Bug Home Check* guide in only one official language, and not their preferred language.

During the investigation, the Commissioner learned that more than 10,000 people had called the toll-free line provided to obtain a version of the publication in their preferred language, as they had been sent a version in the other language. However, a number of Anglophones were not able to use this service because the message in English was typeset differently. It was reproduced in smaller characters than the one addressed to Francophones. This was explained by a lack of space in the French version of the guide. These requests, along with the numerous complaints lodged with the Office of the Commissioner or directly with Canada Post, reflect the magnitude of the problem when it comes to the dissemination of information.

HRDC: LARGE BUT VULNERABLE

There have been some 160 complaints filed against the Department of Human Resources Development (HRDC) citing lack of service, mostly in French, with regard to recorded telephone messages, information requests by telephone, the receipt of documents, on-site visits, and consultation of job banks and Web sites. Gaps in service were identified at a number of service points across the country, including Victoria, Calgary, Saskatoon, Steinbach, Sudbury, Hull, Ottawa, Gaspé, Bathurst, Yarmouth, Summerside and St. John's. The following are a few examples.

RIGHT NUMBER, BAD SERVICE

Rather than asking for help from a bilingual colleague, an employee with the Human Resource Centre of Canada (HRCC) in Toronto hung up three times on a client who spoke French when calling the number provided to her by another officer in the department. A bilingual assistant to the director of the employment centre in question, to whom the incident was reported, ensured that the client was served in French. The manager reminded employees in unilingual positions of the rules of common courtesy. He also asked them to be more careful to respect the client's preferred language when transferring calls to a colleague.

Fewer jobs for Francophones in the Telemessage system?

A complaint from a woman in Ontario revealed that the job offers in the Telemessage system differed from one language to the other. The French Telemessage service indicated that there were no available jobs, whereas in the English version, 59 office jobs were advertised. The investigation conducted by the Office of the Commissioner not only confirmed this problem but showed that, in some cases, the solutions applied were also inequitable. Rather than correcting the situation, a recorded message asked French-speaking clients to visit the employment centre nearest them to obtain the information requested.

In December 1999, the Ontario region of HRDC made a commitment to rectify the situation, but audits by the Office of the Commissioner indicate that the problem persists, despite a number of unsuccessful attempts to correct the situation, including the assignment of a bilingual officer to answer French-speaking clients' requests personally. The Commissioner is continuing to work on this issue to ensure that the required measures are implemented.

And at job banks?

A similar situation exists at the HRDC job banks. Having compared the content of the French and English sites, clients of employment centres in the Atlantic provinces, Ontario and Alberta noted that the information provided in French was incomplete and often erroneous. As well, the quality of the French left much to be desired.

This situation can be explained in part by the fact that there are not enough bilingual employees with the required skills to check job offers in both languages, and it is compounded by limitations in the translation software used. Given that it will be impossible for HRDC to remedy the problem quickly, the Commissioner has grouped similar complaints together in order to reassess the problem in the near future. In the meantime, the department has made a commitment to find a permanent solution to this systemic problem.

These examples, and many others, reflect the extent of the obstacles that remain to be overcome before the national employment services system can respond equitably, in English and in French, to the needs of all Canadians. The Commissioner will monitor this situation closely.

6.4 THIRD-PARTY SERVICES

It is commonplace for managers to contract out programs and activities that are part of their organization's mandate. Under the terms of the *Official Languages Act*, it is nevertheless the managers' responsibility to ensure that these third parties provide services in both official languages. The oversights described below provide insight into situations where the Act is not respected.

Problem: Some Canadians complain that they do not receive services in their preferred official language when government services are contracted out.

Principle: Federal institutions that contract out certain services must ensure that the contracting party that supplies the service is aware of its linguistic obligations.

Action: The Commissioner is urging certain federal institutions to take more vigorous action with third parties to make sure that they are aware of their linguistic obligations.

CANADA POST: RESPECTING THE ACT TO THE LETTER

Canadians living in minority linguistic communities are less likely to be satisfied with service in their language if they have to deal with clerks in Canada Post franchises. This is what complaints about the corporation have indicated for over 10 years. Despite efforts to improve the situation, it persists, and complaints regarding language of service still represent two-thirds of all complaints lodged by users of the corporation's postal outlets.

Whether they are in Prince Albert, Penetanguishene, Ottawa, Montreal or Beresford, Canada Post clients complain about the lack of active offer and of service in English and in French, the unavailability of forms in one of the two official languages, and sometimes even the lack of courtesy shown by some employees. In a Sudbury outlet, a woman who asked to be served in French was told curtly, "If you want services in French, you have to get a bilingual customer in the store to translate to [*sic*] you."

The corporation has already attempted to rectify the situation by sending several reminders to franchise operators. However, the Commissioner believes that Canada Post will need to take concerted action to foster awareness among franchise operators of their linguistic obligations as third-party service providers.

HOW DO I INSTALL GENET?

A woman who wanted information in French on installing *GENet* software was required to make several phone calls to a Public Works and Government Services Canada call centre before receiving satisfactory service.

This call centre, a Maritime Tel help desk office located in Prince Edward Island, was available via a toll-free line. Given the centre's inability to properly answer requests in French, the department arranged to have the service provided from a Bell Canada branch office in Hull, Quebec. Audits of the Bell Canada call centre by the Office of the Commissioner confirmed that services were available in both official languages.

6.5 ADDRESSING STANDARDS

Addressing in both official languages constitutes a systemic problem that has been brought to the attention of the Office of the Commissioner repeatedly for many years now. Some institutions, such as Canada Post Corporation and Elections Canada, are often cited in this regard, and the Commissioner encourages the creation of a special working group to look into this problem.

Problem: Recurrent use of the English addressing standard for mail, regardless of the language of the addressee.

Principle: Canadians have the right to receive correspondence addressed according to the specific standards of their preferred language.

Action: The Commissioner intervened to find a solution to the issue and recommends the creation of an interdepartmental working group to solve this recurrent problem.

INTERDEPARTMENTAL TEAM TACKLES PROBLEM

The Office of the Commissioner investigated complaints regarding the translation of the generic element of various public thoroughfares in addresses and other documents. Since then, generic translation conventions have been established for street, avenue and boulevard. However, there remain a number of terms for which equivalents have not yet been determined. The Commissioner advocates the creation of an interdepartmental task force that would bring together representatives from the Treasury Board Secretariat, the Translation Bureau, Elections Canada, Canada Post, the Department of Natural Resources and the Office of the Commissioner to ensure progress on this issue.

Problem: Some Canadians complain that they do not receive services in their preferred official language when government services are contracted out.

Principle: Federal institutions that contract out certain services must ensure that the contracting party that supplies the service is aware of its linguistic obligations.

Action: The Commissioner is urging certain federal institutions to take more vigorous action with third parties to make sure that they are aware of their linguistic obligations.

CANADA POST: RESPECTING THE ACT TO THE LETTER

Canadians living in minority linguistic communities are less likely to be satisfied with service in their language if they have to deal with clerks in Canada Post franchises. This is what complaints about the corporation have indicated for over 10 years. Despite efforts to improve the situation, it persists, and complaints regarding language of service still represent two-thirds of all complaints lodged by users of the corporation's postal outlets.

Whether they are in Prince Albert, Penetanguishene, Ottawa, Montreal or Beresford, Canada Post clients complain about the lack of active offer and of service in English and in French, the unavailability of forms in one of the two official languages, and sometimes even the lack of courtesy shown by some employees. In a Sudbury outlet, a woman who asked to be served in French was told curtly, "If you want services in French, you have to get a bilingual customer in the store to translate to [*sic*] you."

The corporation has already attempted to rectify the situation by sending several reminders to franchise operators. However, the Commissioner believes that Canada Post will need to take concerted action to foster awareness among franchise operators of their linguistic obligations as third-party service providers.

HOW DO I INSTALL GENET?

A woman who wanted information in French on installing *GENet* software was required to make several phone calls to a Public Works and Government Services Canada call centre before receiving satisfactory service.

This call centre, a Maritime Tel help desk office located in Prince Edward Island, was available via a toll-free line. Given the centre's inability to properly answer requests in French, the department arranged to have the service provided from a Bell Canada branch office in Hull, Quebec. Audits of the Bell Canada call centre by the Office of the Commissioner confirmed that services were available in both official languages.

6.5 ADDRESSING STANDARDS

Addressing in both official languages constitutes a systemic problem that has been brought to the attention of the Office of the Commissioner repeatedly for many years now. Some institutions, such as Canada Post Corporation and Elections Canada, are often cited in this regard, and the Commissioner encourages the creation of a special working group to look into this problem.

Problem: Recurrent use of the English addressing standard for mail, regardless of the language of the addressee.

Principle: Canadians have the right to receive correspondence addressed according to the specific standards of their preferred language.

Action: The Commissioner intervened to find a solution to the issue and recommends the creation of an interdepartmental working group to solve this recurrent problem.

INTERDEPARTMENTAL TEAM TACKLES PROBLEM

The Office of the Commissioner investigated complaints regarding the translation of the generic element of various public thoroughfares in addresses and other documents. Since then, generic translation conventions have been established for street, avenue and boulevard. However, there remain a number of terms for which equivalents have not yet been determined. The Commissioner advocates the creation of an interdepartmental task force that would bring together representatives from the Treasury Board Secretariat, the Translation Bureau, Elections Canada, Canada Post, the Department of Natural Resources and the Office of the Commissioner to ensure progress on this issue.

"911" IN NEW BRUNSWICK

A plan to standardize addresses for the introduction of a 911 emergency system led to an unpleasant surprise for some French-speaking New Brunswickers when they received address change notices from Canada Post in English only. They mobilized in response to this denial of their language rights. These residents of unincorporated localities in rural areas appealed to the Commissioner after sending Canada Post a petition with 75 signatures.

New Brunswick's Department of Municipalities and Housing was in charge of this program. Following representations by the Commissioner, Canada Post intervened with the department. Acknowledging this denial of rights, it apologized to the persons concerned and informed them that their addresses would henceforth be written in accordance with their linguistic preference.

In order to raise awareness among municipal authorities about the issue of addressing standards and to avoid repeating the problem, Canada Post modified the form to be used in future to carry out similar address standardization projects.

6.6 LANGUAGE OF WORK: IS THERE REALLY A CHOICE?

This question still remains: in regions designated bilingual for language of work purposes, is it possible for employees to work in their preferred language? The numerous complaints on this issue indicate clearly that the answer is no. Twenty-seven federal institutions have been investigated by the Commissioner. The following are a few examples.

Problem: Some federal employees in regions designated bilingual for language of work purposes complain that they are not able to work in their preferred language.

Principle: Under the Act, every federal institution located in a designated region must provide all employees with the tools and working conditions that allow them to exercise their right to work in their preferred language.

Action: The Commissioner is investigating numerous founded complaints and is taking part in a project together with the Treasury Board Secretariat to follow up on this issue, which was deemed a priority by the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages.

"911" IN NEW BRUNSWICK

A plan to standardize addresses for the introduction of a 911 emergency system led to an unpleasant surprise for some French-speaking New Brunswickers when they received address change notices from Canada Post in English only. They mobilized in response to this denial of their language rights. These residents of unincorporated localities in rural areas appealed to the Commissioner after sending Canada Post a petition with 75 signatures.

New Brunswick's Department of Municipalities and Housing was in charge of this program. Following representations by the Commissioner, Canada Post intervened with the department. Acknowledging this denial of rights, it apologized to the persons concerned and informed them that their addresses would henceforth be written in accordance with their linguistic preference.

In order to raise awareness among municipal authorities about the issue of addressing standards and to avoid repeating the problem, Canada Post modified the form to be used in future to carry out similar address standardization projects.

6.6 LANGUAGE OF WORK: IS THERE REALLY A CHOICE?

This question still remains: in regions designated bilingual for language of work purposes, is it possible for employees to work in their preferred language? The numerous complaints on this issue indicate clearly that the answer is no. Twenty-seven federal institutions have been investigated by the Commissioner. The following are a few examples.

Problem: Some federal employees in regions designated bilingual for language of work purposes complain that they are not able to work in their preferred language.

Principle: Under the Act, every federal institution located in a designated region must provide all employees with the tools and working conditions that allow them to exercise their right to work in their preferred language.

Action: The Commissioner is investigating numerous founded complaints and is taking part in a project together with the Treasury Board Secretariat to follow up on this issue, which was deemed a priority by the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages.

MISSED OPPORTUNITY AT TREASURY BOARD

The Commissioner received nearly 200 complaints this year, 160 of which were admissible, regarding language of work. The deficiencies reported generally have to do with a lack of training sessions, administrative meetings, central services, work instruments (documents, directives, notices, software, Web site content, standardized computer keyboards), electronic messages, recorded greetings, etc., in one of the two official languages. Most of the employees who highlighted these deficiencies work in the following institutions: Nav Canada, Canada Post, Public Works and Government Services Canada, Correctional Service Canada, Human Resources Development Canada, National Defence, Canada Customs and Revenue Agency, and Industry Canada.

Given this persistent problem, the Commissioner deplores the fact that the Treasury Board Secretariat did not decide to include questions on this topic for public service employees in the survey it conducted a few months ago. Given that confidentiality was guaranteed, it would have been useful to assess the results from a different angle than that of complaints. However, Treasury Board has since made a commitment to consider these concerns during the next survey, a commitment that has been confirmed to the Commissioner in writing.

BON VOYAGE!

Federal employees frequently use the services of a private travel agency with which Public Works and Government Services Canada (PWGSC) has a contract. The Commissioner's investigation confirmed the allegations that the agency does not consistently provide quality service in French. Given the systemic nature of the problem, the Commissioner issued three recommendations to PWGSC. They can be summarized as taking the required measures to ensure that:

* the travel agency provides active offer of service in both official languages, and that the French service is of the same quality as that provided to English-speaking employees;

* future contracts signed by the government with travel agencies stipulate more clearly and in greater detail the services which must be provided in both official languages;

* all information found on travel itineraries provided to federal employees is in both official languages or in the employee's preferred language.

With respect to the first recommendation, call services have been reorganized between the agency's Ottawa, Montreal and Halifax branches in order to increase bilingual capacity, and the client's preferred language has been integrated into the system. While the second recommendation did not pose any problems, the third one did present some technical challenges, which can nonetheless be overcome. The Commissioner will monitor this issue closely to verify to what extent the recommendations are implemented.

6.7 EQUITABLE PARTICIPATION

The principle of equitable participation of the English-speaking and French-speaking communities in federal institutions is outlined in Part VI of the *Official Languages Act*. The application of the Act is intended to provide access to the public service to both English-speaking and French-speaking Canadians and ensure that both groups have equal opportunities for employment and advancement.

To reach these goals, managers must take into consideration the specific circumstances in all sectors of the administration at the national, regional, hierarchical and professional levels.

Problem: Some institutions do not seem to be able to recruit employees while respecting the equitable participation of the two official language communities.

Principle: Federal institutions must provide transparent employment opportunities to members of the majority and minority linguistic communities alike and, in cases of inequitable participation, they must take steps to attract members of the minority group.

Action: The Commissioner is investigating complaints, actively encouraging concerted efforts with minority communities to attract employees, and maintaining pressure to require that some institutions increase transparency where equitable participation is concerned.

It is important to clarify that employee selection methods must be based exclusively on the merit principle. Managers cannot establish quotas that favour one language group or the other. However, in order to respect the government's commitment, they must take the necessary measures to attract candidates from both communities and ensure that they may use their preferred language during the staffing process.

GENERAL PROFILE

In its annual report on official languages, the Treasury Board Secretariat publishes a breakdown of the data on equitable participation by job category in the various regions across the country (see figure 8). At the national level, thanks to significant improvements in the participation of French-speaking employees over the years, the two language groups are fairly well represented in most sectors of activity in federal institutions as a whole.

6.7 EQUITABLE PARTICIPATION

The principle of equitable participation of the English-speaking and French-speaking communities in federal institutions is outlined in Part VI of the *Official Languages Act*. The application of the Act is intended to provide access to the public service to both English-speaking and French-speaking Canadians and ensure that both groups have equal opportunities for employment and advancement.

To reach these goals, managers must take into consideration the specific circumstances in all sectors of the administration at the national, regional, hierarchical and professional levels.

Problem:	Some institutions do not seem to be able to recruit employees while respecting the equitable participation of the two official language communities.
Principle:	Federal institutions must provide transparent employment opportunities to members of the majority and minority linguistic communities alike and, in cases of inequitable participation, they must take steps to attract members of the minority group.
Action:	The Commissioner is investigating complaints, actively encouraging concerted efforts with minority communities to attract employees, and maintaining pressure to require that some institutions increase transparency where equitable participation is concerned.

It is important to clarify that employee selection methods must be based exclusively on the merit principle. Managers cannot establish quotas that favour one language group or the other. However, in order to respect the government's commitment, they must take the necessary measures to attract candidates from both communities and ensure that they may use their preferred language during the staffing process.

GENERAL PROFILE

In its annual report on official languages, the Treasury Board Secretariat publishes a breakdown of the data on equitable participation by job category in the various regions across the country (see figure 8). At the national level, thanks to significant improvements in the participation of French-speaking employees over the years, the two language groups are fairly well represented in most sectors of activity in federal institutions as a whole.

Figure 8 Data on participation of Anglophones and Francophones in institutions subject to the *Official Languages Act* (federal departments and agencies, Crown corporations and other organizations)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Unknown	
Agriculture and Agri-Food Canada	4 668	1 068	22.9 %	3 600	77.1 %	-	
Air Canada	22 000	3 663	16.7 %	10 043	45.7 %	8 294	37.7 %
Atlantic Canada Opportunities Agency	398	101	25.4 %	297	74.6 %	-	
Atlantic Pilotage Authority Canada	59	0	0.0 %	59	100.0 %	-	
Atomic Energy of Canada Limited	3 410	47	1.4 %	3 363	98.6 %	-	
Bank of Canada	1 262	493	39.1 %	769	60.9 %	-	
Business Development Bank of Canada	1 114	427	38.3 %	687	61. 7 %	-	
Calgary Airport Authority	136	0	0.0 %	136	100.0 %	-	
Canada Council for the Arts	135	66	48.9 %	69	51.1 %	-	
Canada Customs and Revenue Agency	41 764	11 114	26.6 %	30 650	73.4%	-	
Canada Deposit Insurance Corporation	92	30	32.6 %	62	67.4 %	-	
Canada Economic Development for Quebec Regions	229	224	97.8 %	5	2.2 %	-	
Canada Industrial Relations Board	70	44	62.9 %	26	37.1 %	-	
Canada Information Office	47	30	63.8 %	17	36.2 %	-	
Canada Lands Company	97	20	20.6 %	77	79.4 %	-	
Canada Mortgage and Housing Corporation	1 794	599	33.4 %	1 192	66.4 %	3	0.2 %
Canada Post Corporation	54 769	12 917	23.6 %	41 852	76.4 %	-	
Canadian Broadcasting Corporation	7 839	3 470	44.3 %	4 369	55.7 %	-	
Canadian Centre for Management Development	53	44	83.0 %	9	17.0 %	-	
Canadian Centre for Occupational Health and Safety	72	9	12.5 %	63	87.5 %	-	
Canadian Commercial Corporation	87	25	28.7 %	62	71.3 %	-	
Canadian Dairy Commission	65	36	55.4 %	29	44.6 %	-	
Canadian Environmental Assessment Agency	81	42	51.9 %	39	48.1 %	-	
Canadian Food Inspection Agency	4 521	1 169	25.9 %	3 352	74.1 %	-	
Canadian Forces Personnel Support Agency	2 861	479	16.7 %	2 382	83.3 %	-	
Canadian Grain Commission	685	42	6.1 %	643	93.9 %	-	
Canadian Heritage	4 848	1 557	32.1 %	3 291	67.9 %	-	
Canadian Human Rights Commission	190	85	44.7 %	105	55.3 %	-	
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	19	16	84.2 %	3	15.8 %	-	
Canadian International Development Agency	1 004	608	60.6 %	396	39.4 %	-	
Canadian International Trade Tribunal	73	44	60.3 %	29	39.7 %	-	
Canadian Museum of Civilization	512	313	61.1 %	199	38.9 %	-	
Canadian Museum of Nature	132	54	40.9 %	78	59.1 %	-	
Canadian National Railway Company	18 385	3 384	18.4 %	11 797	64.2 %	3 204	17.4 %
Canadian National Railway Company (Subsidiary)	254	61	24.0 %	193	76.0 %	-	
Canadian Nuclear Safety Commission	420	107	25.5 %	313	74.5 %	-	

Figure 8 (continued)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Unknown
Canadian Polar Commission	6	2	33.3 %	4	66.7 %	-
Canadian Race Relations Foundation	7	2	28.6 %	5	71.4 %	-
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	323	166	51.4 %	157	48.6 %	-
Canadian Space Agency	323	186	57.6 %	137	42.4 %	-
Canadian Transportation Accident Investigations and Safety Board	203	64	31.5 %	139	68.5 %	-
Canadian Transportation Agency	230	105	45.7 %	125	54.3 %	-
Canadian Wheat Board	551	9	1.6 %	542	98.4 %	-
Cape Breton Development Corporation	1 657	3	0.2 %	1 654	99.8 %	-
Citizenship and Immigration Canada	3 864	1 023	26.5 %	2 841	73.5 %	-
Competition Tribunal	7	4	57.1 %	3	42.9 %	-
Correctional Service Canada	14 032	4 311	30.7 %	9 721	69.3 %	-
Defence Construction Canada	219	41	18.7 %	178	81.3 %	-
Department of Finance	752	287	38.2 %	465	61.8 %	-
Edmonton Regional Airports Authority	199	8	4.0 %	191	96.0 %	-
Enterprise Cape Breton Corporation	55	3	5.5 %	52	94.5 %	-
Environment Canada	4 465	1 287	28.8 %	3 178	71.2 %	-
Export Development Corporation	767	222	28.9 %	545	71.1 %	-
Farm Credit Corporation Canada	914	206	22.5 %	708	77.5 %	-
Federal Court of Canada	386	187	48.4 %	199	51.6 %	-
Fisheries and Oceans Canada	9 260	2 026	21.9 %	7 234	78.1 %	-
Foreign Affairs and International Trade Canada	3 360	1 142	34.0 %	2 218	66.0 %	-
Freshwater Fish Marketing Corporation	137	7	5.1 %	130	94.9 %	-
Great Lakes Pilotage Authority	85	38	44.7 %	47	55.3 %	-
Greater Toronto Airports Authority	725	0	0.0 %	725	100.0 %	-
Greater Moncton Airport Authority Inc.	40	9	22.5 %	31	77.5 %	-
Halifax Port Corporation	56	2	3.6 %	54	96.4 %	-
Hazardous Materials Information Review Commission	10	1	10.0 %	9	90.0 %	-
Health Canada	5 641	1 396	24.7 %	4 245	75.3 %	-
Human Resources Development Canada	20 469	6 674	32.6 %	13 795	67.4 %	-
Immigration and Refugee Board	834	319	38.2 %	515	61.8 %	-
Indian and Northern Affairs Canada	2 890	560	19.4 %	2 330	80.6 %	-
Indian Oil and Gas Canada	63	1	1.6 %	62	98.4 %	-
Industry Canada	4 811	1 928	40.1 %	2 883	59.9 %	-
International Centre for Human Rights and Democratic Development	26	19	73.1 %	7	26.9 %	-
International Development Research Centre	272	106	39.0 %	166	61.0 %	-
Justice Canada	2 743	1 008	36.7 %	1 735	63.3 %	-

Figure 8 (continued)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Unknown	
Laurentian Pilotage Authority	51	50	98.0 %	1	2.0 %	-	
Law Commission of Canada	4	1	25.0 %	3	75.0 %	-	
Marine Atlantic Inc.	992	6	0.6 %	986	99.4 %	-	
Medical Research Council of Canada	89	34	38.2 %	55	61.8 %	-	
Montreal Airport	589	571	96.9 %	18	3.1 %	-	
Montreal Port Corporation	337	322	95.5 %	15	4.5 %	-	
NAFTA Secretariat - Canadian Section	6	3	50.0 %	3	50.0 %	-	
National Archives of Canada	630	241	38.3 %	389	61.7 %	-	
National Arts Centre	773	336	43.5 %	437	56.5 %	-	
National Battlefields Commission	71	70	98.6 %	1	1.4 %	-	
National Capital Commission	420	238	56.7 %	182	43.3 %	-	
National Defence	59 658	16 496	27.7 %	43 162	72.3 %	-	
National Defence (Civilian personnel only)	17 210	3 399	19.8 %	13 811	80.2 %	-	
National Energy Board	255	34	13.3 %	221	86.7 %	-	
National Farm Products Marketing Council	8	4	50.0 %	4	50.0 %	-	
National Film Board	447	280	62.6 %	167	37.4 %	-	
National Gallery of Canada	280	108	38.6 %	172	61.4 %	-	
National Library of Canada	431	186	43.2 %	245	56.8 %	-	
National Museum of Science and Technology	239	109	45.6 %	130	54.4 %	-	
National Parole Board	258	100	38.8 %	158	61.2 %	-	
National Research Council Canada	3 261	870	26.7 %	2 289	70.2 %	102	3.1 %
National Round Table on the Environment and the Economy	19	8	42.1 %	11	57.9 %	-	
Natural Resources Canada	3 908	1 175	30.1 %	2 733	69.9 %	-	
Natural Sciences and Engineering Research Council	223	105	47.1 %	118	52.9 %	-	
Nav Canada	5 516	972	17.6 %	4 544	82.4 %	-	
Office of the Auditor General of Canada	539	217	40.3 %	322	59.7 %	-	
Office of the Chief Electoral Officer	232	137	59.1 %	95	40.9 %	-	
Office of the Commissioner of Official Languages	112	80	71.4 %	32	28.6 %	-	
Office of the Correctional Investigator	17	9	52.9 %	8	47.1 %	-	
Office of the Governor General's Secretary	129	74	57.4 %	55	42.6 %	-	
Office of the Superintendent of Financial Institutions	343	85	24.8 %	258	75.2 %	-	
Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada	80	42	52.5 %	38	47.5 %	-	
Old Port of Montreal Corporation Incorporated	187	181	96.8 %	6	3.2 %	-	
Ottawa International Airport Authority	106	37	34.9 %	69	65.1 %	-	
Pacific Pilotage Authority	62	1	1.6 %	61	98.4 %	-	
Passport Office	640	237	37.0 %	403	63.0 %	-	
Patented Medicine Prices Review Board	29	10	34.5 %	19	65.5 %	-	

Figure 8 (continued)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Unknown	
Prairie Farm Rehabilitation Administration	333	1	0.3 %	332	99.7 %	-	
Prince Rupert Port Corporation	15	0	0.0 %	15	100.0 %	-	
Privy Council Office	551	298	54.1 %	253	45.9 %	-	
Public Service Commission of Canada	1 191	726	61.0 %	465	39.0 %	-	
Public Service Staff Relations Board	38	23	60.5 %	15	39.5 %	-	
Public Works and Government Services Canada	10 693	4 641	43.4 %	6 052	56.6 %	-	
Quebec Port Corporation	47	47	100.0 %	0	0.0 %	-	
Royal Canadian Mint	711	294	41.4 %	417	58.6 %	-	
Royal Canadian Mounted Police	15 858	3 109	19.6 %	12 680	80.0 %	69	0.4 %
Royal Canadian Mounted Police (Civilian personnel)	3 002	697	23.2 %	2 305	76.8 %	-	
RCMP Public Complaints Commission	28	13	46.4 %	15	53.6 %	-	
RCMP External Review Committee	6	4	66.7 %	2	33.3 %	-	
Saint John Port Corporation	25	2	8.0 %	23	92.0 %	-	
Seaway International Bridge Corporation Ltd.	20	4	20.0 %	16	80.0 %	-	
Security Intelligence Review Committee	14	7	50.0 %	7	50.0 %	-	
Social Sciences and Humanities Research Council	132	58	43.9 %	74	56.1 %	-	
Solicitor General Canada	199	64	32.2 %	135	67.8 %	-	
St. John's Port Corporation	14	0	0.0 %	14	100.0 %	-	
Standards Council of Canada	60	16	26.7 %	44	73.3 %	-	
Statistics Canada	5 069	2 084	41.1 %	2 985	58.9 %	-	
Status of Women Canada	99	44	44.4 %	55	55.6 %	-	
Supreme Court of Canada	118	65	55.1 %	53	44.9 %	-	
Tax Court of Canada	112	71	63.4 %	41	36.6 %	-	
Telefilm Canada	137	85	62.0 %	52	38.0 %	-	
The Jacques Cartier and Champlain Bridges Incorporated	36	35	97.2 %	1	2.8 %	-	
The St. Lawrence Seaway Management Corporation	623	249	40.0 %	374	60.0 %	-	
Transport Canada	4 117	1 078	26.2 %	3 039	73.8 %	-	
Treasury Board of Canada (Secretariat)	630	271	43 %	359	57 %	-	
Vancouver International Airport Authority	313	2	0.6 %	311	99.4 %	-	
Vancouver Port Corporation	157	2	1.3 %	155	98.7 %	-	
Veterans Affairs Canada	3 342	1 459	43.7 %	1 883	56.3 %	-	
VIA Rail Canada Inc.	3 238	1 256	38.8 %	1 982	61.2 %	-	
Western Economic Diversification Canada	280	31	11.1 %	249	88.9 %	-	
Winnipeg Airports Authority Inc.	122	8	6.6 %	114	93.4 %	-	
TOTAL	**404 008**	**109 312**	**27.0 %**	**283 024**	**70.0 %**	**11 762**	**2.9 %**

However, as we have pointed out on numerous occasions over the years, there remain some problem areas. These include the low rate of participation of Anglophones in Quebec in departments and agencies subject to the *Public Service Employment Act*, outside of the National Capital Region. Another recurrent problem is the refusal of Air Canada and Canadian National Railways to provide complete data on the linguistic make-up of their staff under the terms of the Act.

ENGLISH-SPEAKING EMPLOYEES IN QUEBEC

The under-representation of Anglophones in federal institutions in Quebec has been an issue with the Office of the Commissioner for many years. Since the recommendations made by the Commissioner to the Governor in Council, the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission had no discernable impact on the situation, these were followed up by additional representations to the organizations concerned. As a result, administrators commissioned a study, which resulted in a report published last spring entitled *Anglophone Participation in the Federal Public Service in Quebec*.

According to the report, English-speaking Quebeckers are not interested in job categories other than the scientific and professional level job categories. The language requirements were one of the factors cited to explain why Anglophones displayed low levels of interest in technical, support and operational positions. A joint working group made up of federal institutions and representatives from the minority community proposed a series of measures to inform Anglo-Quebecers of job opportunities in federal institutions. The Commissioner is currently conducting investigations of Canada Post and Transport Canada in response to complaints regarding equitable participation, and she is counting on the co-operation of the working group to find concrete solutions.

FLYING IN FRENCH

A complaint has been filed against Air Canada by the Association des gens de l'air du Québec (AGAQ), which alleges once again, after more than 20 years of similar complaints, that French-speaking pilots are discriminated against in the air transportation industry. For far too long, Air Canada has been cited for neglecting its responsibilities under Part VI of the Act by failing to provide complete data on its employees' first official language. In her investigation, the Commissioner is requesting the help of the Treasury Board in order to obtain specific data from Air Canada on the percentages of English-speaking and French-speaking employees.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

6.8 LANGUAGE REQUIREMENTS

Positions are assigned a linguistic designation to ensure that service of comparable quality is available to the public in English and French and to create a work environment conducive to the use of both official languages. Many employees consider the profiles for their positions too high or not high enough and file complaints to this effect with the Commissioner. Dozens of investigations have been conducted this year in order to respond to approximately 100 complaints. Most of these complaints were deemed founded. The following is an example.

Problem: Some institutions lower the language requirements of positions without taking into account the conditions that require the provision of service to members of the public from minority communities.

Principle: Language requirements for positions must be set in accordance with real communications needs.

Action: The Commissioner has reaffirmed the meaning of the Act and is attempting to obtain action plans from the institutions in question indicating their intention to comply before proceeding with legal action.

THE RIGHT PROFILE FOR THE RCMP

The Commissioner was required to staunchly defend her position in order to convince certain managers with the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to interpret the *Official Languages Act* properly. In the Atlantic region the RCMP adopted measures that would change the language profile of a number of constable positions, based on a study conducted by a consultant.

The consultant had recommended lowering the requirement for oral interaction in a number of constable positions from the C to the B level. He justified this recommendation by the fact that this change would allow for greater flexibility in human resources management. Furthermore, unilingual constables had argued that the language requirement set at the C level precluded them from obtaining certain regional promotions and transfers.

6.8 LANGUAGE REQUIREMENTS

Positions are assigned a linguistic designation to ensure that service of comparable quality is available to the public in English and French and to create a work environment conducive to the use of both official languages. Many employees consider the profiles for their positions too high or not high enough and file complaints to this effect with the Commissioner. Dozens of investigations have been conducted this year in order to respond to approximately 100 complaints. Most of these complaints were deemed founded. The following is an example.

Problem: Some institutions lower the language requirements of positions without taking into account the conditions that require the provision of service to members of the public from minority communities.

Principle: Language requirements for positions must be set in accordance with real communications needs.

Action: The Commissioner has reaffirmed the meaning of the Act and is attempting to obtain action plans from the institutions in question indicating their intention to comply before proceeding with legal action.

THE RIGHT PROFILE FOR THE RCMP

The Commissioner was required to staunchly defend her position in order to convince certain managers with the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to interpret the *Official Languages Act* properly. In the Atlantic region the RCMP adopted measures that would change the language profile of a number of constable positions, based on a study conducted by a consultant.

The consultant had recommended lowering the requirement for oral interaction in a number of constable positions from the C to the B level. He justified this recommendation by the fact that this change would allow for greater flexibility in human resources management. Furthermore, unilingual constables had argued that the language requirement set at the C level precluded them from obtaining certain regional promotions and transfers.

Some complainants, including some from the Acadian community, believed that the RCMP's decision to reduce the language requirements might compromise the effective delivery of service to members of the public in their preferred official language.

After investigating, Commissioner Goldbloom initially indicated that he disagreed with the RCMP's decision and believed that the consultant's reasoning in his review of the issue was based on an erroneous interpretation of the application of section 91 of the Act. Later, Commissioner Adam had to convince the RCMP of the cogency of her recommendations by demonstrating beyond any doubt that, when determining the language requirements for positions, it is necessary to make a distinction between sections 39 and 91 of the Act. No direct links must be made between the principle of equitable participation of employees, both English-speaking and French-speaking, and obligations regarding the objective staffing of bilingual positions. Furthermore, the Commissioner insisted that staffing action must be taken for each specific position or situation, rather than collectively.

The Commissioner therefore requested that the RCMP suspend the implementation of the recommendations contained in the consultant's report and establish a community consultation process. She is pursuing her efforts to obtain an equitable and long-term resolution for these complainants, in accordance with the provisions of the *Official Languages Act*.

CONCLUSION

One of the principal mandates of the Commissioner is to receive complaints from the public and investigate them in order to propose solutions. Once again this year, a considerable number of complaints were filed. For the most part, they dealt with service to the public, but the language rights of public service employees were also cited. A wide variety of institutions are targeted, but some of them show more deficiencies than others, namely: Human Resources Development Canada, Industry Canada, Air Canada and Canada Post Corporation.

A veritable vicious circle seems to operate with respect to federal action on official languages. The denial of language rights gives rise to complaints, which lead to investigations by the Office of the Commissioner, which in turn lead to certain conclusions that may be accompanied by recommendations. Federal institutions respond to them by making superficial changes that do not affect the structural nature of the problems, and the problems recur.

To bring about lasting changes with regard to official languages, a different cycle must be instituted: 1) responsible commitment and leadership by the federal government must be affirmed; 2) a framework for application of the Act must be clearly defined; 3) the accountability of federal institutions must be strengthened; 4) their performance must be evaluated on the basis of lasting results in terms of quality service.

The Commissioner plans to turn to managers to find solutions. In order to rectify the situation, they must include in their action plans ways to heighten employee awareness at all levels and on a regular basis. To this end, the Commissioner anticipates intervening in the organizational culture of the public service. This culture must integrate the fundamental value represented by Canada's official languages. It must generate the conviction that linguistic duality is an asset, a broadening of professional perspective and a wider window on the world. To be sure, this cultural change will not take place of its own accord. The public service must actively promote this vision to its members and train its managers to deal with the specific management challenges that bilingualism poses.

SECTION 39 OF THE ACT

Commitment

39. (1) The Government of Canada is committed to ensuring that:

a) English-speaking Canadians and French-speaking Canadians, without regard to their ethnic origin or first language learned, have equal opportunities to obtain employment and advancement in federal institutions; and

b) the composition of the workforce of federal institutions tends to reflect the presence of both the official language communities of Canada, taking into account the characteristics of individual institutions, including their mandates, the public they serve and their location.

Employment opportunities

(2) In carrying out the commitment of the Government of Canada under subsection (1), federal institutions shall ensure that employment opportunities are open to both English-speaking Canadians and French-speaking Canadians, taking due account of the purposes and provisions of Parts IV and V in relation to the appointment and advancement of officers and employees by those institutions and the determination of the terms and conditions of their employment.

Merit principle

(3) Nothing in this section shall be construed as abrogating or derogating from the principle of selection of personnel according to merit.

SECTION 91 OF THE ACT

Staffing generally

91. Nothing in Part IV or V authorizes the application of official language requirements to a particular staffing action unless those requirements are objectively required to perform the functions for which the staffing action is undertaken.

- *Official Languages Act*, section 39, section 91 (1988)

CONCLUSION

During this long reporting period (15 months), the fifth Commissioner of Official Languages, Dyane Adam, assumed office. Together with her predecessor, Victor Goldbloom, the Commissioner received some 1,800 complaints, most of which proved to be founded. In duly carrying out their mandate, the Commissioners also intervened in several court cases relating to language rights and had some exemplary successes, as in the Arsenault-Cameron case and the Beaulac case. They launched several special studies on problems such as the choices of parents to have their children educated in French, French in high-performance sport and French on the Internet.

Some significant progress was noted with regard to the bilingualism of government services. The transportation bill, for example, could clarify several matters relating to the linguistic obligations of Air Canada and its subsidiaries as regards their service to the public. VIA Rail has finally reorganized its resources to better serve its clientele in both official languages. Human Resources Development Canada and Health Canada forged closer ties with official language minority communities by creating consultative committees. And, at the highest level of the federal government, the Committee of Deputy Ministers Responsible for Official Languages seems to want to make its mark and is promising to exercise active and sustained leadership.

In spite of all of this, the implementation of the *Official Languages Act* has not been a glowing success. Thirty years after it was passed by the Parliament of Canada, it is unacceptable that the Office had to investigate about 1,500 complaints regarding its implementation. Moreover, the Commissioner noted a considerable number of deficiencies in offices designated to provide service in both official languages. That is in addition to the chronic lack of in-depth action by federal institutions on the recommendations made by the Commissioner following her investigations. Government transformations, motivated by the zero deficit goal, have hit minority communities that are still far from achieving equality of status and service in both official languages for which they are entitled according to the Act. In view of such a host of deficiencies, the Commissioner can only conclude that there is a lack of political leadership in the federal government with regard to linguistic duality.

Meanwhile, year after year, the world continues to change, and Canada is facing new challenges that are of some concern to the Commissioner. The Internet is expanding rapidly, attracting the majority of government institutions, non-governmental organizations and private enterprises to offer their services to Canadians on-line. This is clearly detrimental to the use of French, since English predominates on the Internet. On

another front, Canada should review its immigration policy, and this review should place greater emphasis on considerations other than economic ones. A true immigration policy must be part of a demographic policy which, in the Canadian context, must respect the principle of linguistic duality.

In view of these new challenges and the older ones on which there has been little apparent progress, the Commissioner intends to add new methods of action. The investigation mechanisms and the threat of court remedy seem to have fostered some resistance, which must be broken down by a change in the culture of federal institutions with regard to linguistic duality. The responsibility in this regard must be assumed at all levels of the administration and of the government. The Commissioner will continue to employ these two mechanisms that are central to her mandate, but will also intend to diversify her approaches in the coming years.

APPENDIX

Interventions by the Office of the Commissioner of Official Languages in 1999-2000

The following are the principal interventions of an official nature made by the Commissioner and her predecessor in 1999-2000. This list, of course, does not include the many other interventions by staff of the Office of the Commissioner, at both the regional and national levels.

Political interventions

- Some 60 meetings with deputy ministers of elected officials
- Four appearances before parliamentary committees

Community interventions

- Some 30 meetings with representatives of associations
- Some 200 persons consulted in approximately 20 sessions organized in 10 Canadian cities in February and March 2000
- Some 15 speeches/talks given

Administrative interventions

- Some 200 letters and 800 notices of intention sent to government bodies
- Approximately 10 studies conducted

Interventions to raise awareness / provide information

- Some 185 interviews
- Some 10 news releases
- Some 25 letters to the editor
- Some 600 references to the Commissioner or the Office of the Commissioner in the media
- Approximately 10 speeches
- Approximately 10 meetings with heads of federal institutions

Legal interventions

- Some 15 court remedy proceedings under way
- Intervention in two school governance files
- Participation in two jurists' conferences

Complaints handling

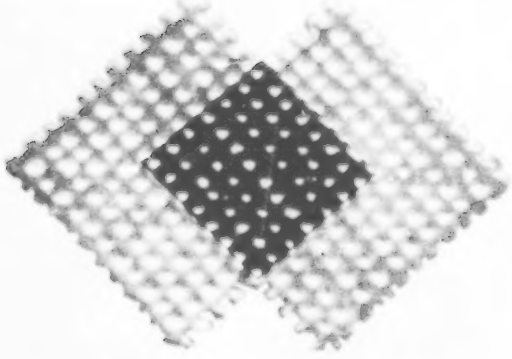
- Over 1,800 complaints received
- Nearly 1,500 complaints found admissible

RAPPORT ANNUEL

1999 • 2000

LE TISSU SOCIAL CANADIEN

Un tissu est fait
de nombreux fils.
Les citoyens et citoyennes
de ce pays, parlant le
français ou l'anglais et
ayant des racines
ethnoculturelles fort
diverses, forment
un tissu social que nous
appelons le Canada.



Canada

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000
N° de cat. : SF1-2000
ISBN : 0-662-65240-1

Imprimé sur du papier recyclé

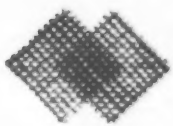
Printed on recycled paper

RAPPORT ANNUEL

1999 • 2000

LE TISSU SOCIAL CANADIEN

Un tissu est fait
de nombreux fils.
Les citoyens et citoyennes
de ce pays, parlant le
français ou l'anglais et
ayant des racines
ethnoculturelles fort
diverses, forment
un tissu social que nous
appelons le Canada.



Les personnes qui portent l'épinglette du Commissariat aux langues officielles témoignent de leur engagement à promouvoir les meilleures relations humaines possible entre les composantes francophone et anglophone du tissu social canadien.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DU SÉNAT
OTTAWA

Monsieur le Président,

Conformément à
l'article 66 de la
Loi sur les langues officielles,
je soumets au Parlement,
par votre intermédiaire,
le vingt-neuvième
rapport annuel du
Commissaire aux langues
officielles qui se rapporte
à la période du
1er janvier 1999
au 31 mars 2000.

La Commissaire
aux langues officielles,

Dyane Adam

octobre 2000

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA

Monsieur le Président,

Conformément à
l'article 66 de la
Loi sur les langues officielles,
je soumets au Parlement,
par votre intermédiaire,
le vingt-neuvième
rapport annuel du
Commissaire aux langues
officielles qui se rapporte
à la période du
1er janvier 1999
au 31 mars 2000.

La Commissaire
aux langues officielles,

Dyane Adam

octobre 2000

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1

SOMMAIRE 3

Chapitre 1
NOTRE NOUVEL HORIZON 7
1.1 Constat d'une situation inacceptable 7

1.2 Nouveau mandat, moyens renouvelés 8

1.3 Dossiers phares 9

Chapitre 2
LES TRANSFORMATIONS GOUVERNEMENTALES 15
2.1 Les services gouvernementaux et les communautés minoritaires 16
Cinq principes directeurs 16
« Maintenir le cap » 17
Développement des ressources humaines 18
Délégation aux communautés minoritaires 19

2.2 La *Loi sur les contraventions* remise en question 20

2.3 Petites municipalités, plus grande vitalité ? 22
Au Québec 23
En Ontario 23
Dans la capitale du Canada 24

2.4 Céder les aéroports... sans abandonner les droits linguistiques 24
Aéroports locaux et régionaux 25
Points de contrôle préalable à l'embarquement 26

Conclusion 27

Chapitre 3
L'HEURE EST AU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE 29
3.1 Le fédéral ambivalent face à la Partie VII 30
Quelques avancées... 31
Des inerties persistantes... 32

3.2 Mobilisation pour la santé 34

3.3 L'éducation dans les communautés minoritaires 35
Rallier les enfants admissibles en vertu de la Charte 36
Qu'est-ce qui motive le choix scolaire des parents ? 37
Le profil des enfants admissibles depuis 1982 37
La petite enfance a besoin de grands moyens 38
Face à la mondialisation, la dualité ne va pas de soi 39
La Cour suprême du Canada reconfirme le droit de gestion scolaire 40
Autres interventions du Commissariat 42

Nova Scotia Teachers' Union c. Le Conseil scolaire acadien provincial 42
La Loi sur l'éducation du Nouveau-Brunswick sur la sellette 43

Conclusion 45

Chapitre 4
DUALITÉ ET QUALITÉ DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX 47
4.1 Français/*English* aux points de service gouvernementaux ? 48
L'affichage et la documentation 49
L'accueil bilingue au téléphone et en personne 50
Les services au téléphone et en personne 50
Bilan inquiétant dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut 50
Situation toujours insatisfaisante en Colombie-Britannique 50
Très bonne situation dans l'ensemble pour le Québec 51
Malgré certains progrès, des problèmes persistent en Ontario 51
Bilan global à l'échelle nationale 51

4.2 L'affaire Beaulac : une interprétation large et libérale des droits linguistiques 52

4.3 Le transport aérien : du changement dans l'air ! 53
Projet de loi sur les transports au Canada (C-26) 54
Plaintes à bon port 55

4.4 Via Rail sur la bonne voie 55

4.5 En selle face à la Gendarmerie royale du Canada 56

4.6 Les sports : y a-t-il franc jeu dans les deux langues ? 58

Conclusion 59

Chapitre 5
LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION 63
5.1 Internet : vitrine ou cheval de Troie de la dualité linguistique canadienne ? 64
L'utilisation d'Internet par le gouvernement fédéral 65
Le français sur Internet 66

5.2 L'offre télévisuelle dans les deux langues officielles 67
Le Commissariat devant le CRTC 68
TFO, TVA... 69
La Chambre des communes sur nos écrans 69

5.3 Support DVD : et la version française ? 70

Conclusion 71

Chapitre 6
CE QUI PRÉOCCUPE LES CANADIENNES ET LES CANADIENS 73
6.1 Profil des plaintes reçues par le Commissariat 74
Les communications reçues au Commissariat 74

L'opinion des lecteurs et des lectrices : miroir du grand public 78
Les langues officielles, un investissement 78
Les unilingues sont-ils exclus de la fonction publique fédérale ? 79

6.2 Les médias des communautés minoritaires laissés pour compte 79
Un constat désolant 80
La publicité dans le cadre des ententes bilatérales liées à l'emploi 81
Obligations d'épargne... et obligations linguistiques 81

6.3 Comment servir le public ? 81
Bogue dans les envois massifs 82
DRHC : grand mais vulnérable 82
Mauvais service au bon numéro 83
Moins d'emplois pour les francophones dans les télémessages ? 83
Et aux guichets d'emploi ? 83

6.4 Les tiers 84
Postes Canada : La Loi au pied de la lettre 84
GENet, comment l'installer ? 85

6.5 Les normes d'adressage 85
S'attaquer au problème en équipe interministérielle 86
911 au Nouveau-Brunswick 86

6.6 La langue de travail : a-t-on vraiment le choix ? 87
Occasion ratée au Conseil du Trésor 87
Bon voyage ! 88

6.7 La participation équitable 88
Profil général 89
Employés anglophones au Québec 94
S'envoler en français 94

6.8 Les exigences linguistiques 94
Le bon profil pour la GRC 95

Conclusion 96

LE MOT DE LA FIN 99

ANNEXE 101
Les interventions du Commissariat aux langues officielles en 1999-2000 101
Interventions politiques
Interventions communautaires
Interventions administratives
Interventions de sensibilisation et d'information
Interventions juridiques
Traitement des plaintes

AVANT-PROPOS

Ce 29e rapport annuel du Commissariat aux langues officielles paraît sous le signe du changement. Changement d'abord au niveau de la capitainerie car Mme Dyane Adam a succédé à M. Victor Goldbloom à la tête du Commissariat en 1999. Changement ensuite quant à la période couverte par le rapport car c'est l'année financière plutôt que l'année civile qui lui servira désormais de base. Le présent rapport couvre donc, exceptionnellement, une période de 15 mois, du 1er janvier 1999 au 31 mars 2000.

Mais le changement le plus remarquable est sans doute la nouvelle formule adoptée pour ce rapport. Rompant avec la tradition pourrait-on dire encyclopédique, qui recensait toutes les activités et tous les événements relatifs aux langues officielles au Canada, le rapport se concentre désormais sur les activités spécifiques du Commissariat. Depuis 1988, plusieurs autres institutions fédérales, dont Patrimoine canadien et le Secrétariat du Conseil du Trésor, doivent rendre compte annuellement de leurs activités en vertu de la *Loi sur les langues officielles* (ci-après désignée par la *Loi*) et on a constaté de nombreux dédoublements d'information. De plus, les aspects administratifs du Commissariat se retrouvent dans deux documents publics : le *Rapport sur les plans et les priorités* et le *Rapport sur le rendement*. Ces rapports sont intégrés au cycle de la planification budgétaire et déposés au Parlement chaque année[1].

Dans un format réduit, plus aéré et qui se veut plus accessible au grand public, le nouveau *Rapport annuel* présente un nombre limité d'enjeux significatifs qui ont retenu l'attention de la Commissaire. L'accent est moins placé sur la description des situations que sur les changements auxquels elles ont donné lieu, les principes qu'elles mettent en jeu, les actions conséquentes du Commissariat et les résultats obtenus. La plupart des dossiers traités sont de portée nationale et illustrés par des exemples propres à certaines régions. Ainsi, en ce qui concerne les plaintes, un choix a été opéré pour montrer comment certaines d'entre elles peuvent, après avoir fait l'objet d'un examen au Commissariat, amener des changements.

Ce rapport constitue en quelque sorte un sommaire des interventions du Commissariat, dont témoignent les exemples les plus pertinents. Une liste plus détaillée des interventions est fournie en annexe. De nombreuses autres données, antérieurement incluses dans le rapport annuel, notamment les rapports d'enquête et d'études, sont toujours disponibles dans les autres publications du Commissariat[2]. Dans un avenir rapproché, le site Internet du Commissariat sera considérablement enrichi et fournira des données spécifiques par région et par institution gouvernementale. Il proposera des liens vers les associations des communautés minoritaires et les autres intervenants du

[1] Les rapports sont disponibles en ligne sur le site du Secrétariat du Conseil du Trésor aux adresses suivantes : http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/estimata/pub3f0001.html et http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/estimata/p3b9900f.html

[2] Pour consulter la version électronique des publications, voir http://www.ocol-clo.gc.ca/

domaine des langues officielles. Il inclura, par exemple, des données par province et territoire sur les inscriptions scolaires en ce qui a trait à l'éducation en langue maternelle et à l'éducation en langue seconde.

Au-delà de ces changements, une constante demeure toutefois : le mandat que la *Loi sur les langues officielles* confère à la Commissaire. En reconnaissant la dualité linguistique du Canada, la *Loi* prévoit que les deux langues officielles seront utilisées comme langue de travail et langue de service par les institutions fédérales, et que les communautés linguistiques vivant en situation minoritaire recevront des appuis concrets pour assurer leur développement et leur épanouissement. La Commissaire a donc comme mandat de faire reconnaître le statut égal du français et de l'anglais au Canada, de faire respecter la *Loi* et d'informer le public canadien de ses droits.

Pour exercer ce mandat, la Commissaire prend toutes les mesures qui s'avèrent nécessaires. S'appuyant sur ses recherches et ses analyses, elle informe et conseille les institutions, les citoyennes et les citoyens en vue de revitaliser la dualité linguistique canadienne. Elle surveille l'avancement du français et de l'anglais dans la société et, en particulier, l'épanouissement des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire.

Elle procède aussi à des vérifications et à des études pour mesurer le rendement des institutions fédérales au regard de la *Loi*. Elle effectue des enquêtes à la suite des plaintes qu'elle reçoit ou de sa propre initiative et, lorsqu'il y a lieu, recommande des mesures correctives ou des changements. Elle fait appel au gouverneur en conseil ou, en dernier recours, à la Cour fédérale de sa propre initiative ou avec le consentement d'un ou de plusieurs plaignants.

On trouvera donc dans ce rapport un compte rendu succinct mais représentatif des activités réalisées et des résultats obtenus par les commissaires Goldbloom et Adam en 1999-2000. Mais d'abord, la nouvelle Commissaire trace à grands traits l'horizon qui se dégage dans l'exercice de son mandat.

SOMMAIRE

La Commissaire aux langues officielles, Mme Dyane Adam, présente son premier rapport annuel. En plus de rendre compte des principales activités qu'elle et son prédécesseur, M. Victor Goldbloom, ont menées au cours des 15 mois s'échelonnant de janvier 1999 à mars 2000, ce rapport propose la nouvelle vision que la Commissaire compte mettre de l'avant dans l'exercice de son mandat d'ombudsman, mais aussi d'agent de changement, dans le domaine des langues officielles.

La Commissaire estime que, globalement, le bilan de la dernière année au chapitre des langues officielles au Canada est inquiétant. Bien que la dualité linguistique soit une valeur fondamentale de l'identité canadienne, garantie et promue depuis plus de trente ans grâce à la *Loi sur les langues officielles*, la Commissaire a dû, encore cette année, instruire quelque 1 800 plaintes en vertu de la *Loi*. Son rapport fait état d'un nombre considérable de lacunes récurrentes dans les bureaux désignés pour offrir les services dans les deux langues officielles. Les transformations gouvernementales récentes ont eu une incidence négative sur le respect des droits linguistiques et il y a un manque chronique de suivi en profondeur des recommandations formulées par la Commissaire de la part des institutions fédérales.

Le constat est clair : l'engagement est déficient et il y a un manque flagrant de leadership de la part du gouvernement fédéral à l'égard de la pleine mise en œuvre de la *Loi*. La Commissaire Adam rappelle, qu'au terme de son mandat, le Commissaire Goldbloom notait justement que si les recommandations du Commissariat suscitent, dans les institutions fédérales, quelques changements faisant office de suivi, ces derniers restent superficiels et non durables. Si les lacunes et les inerties observées sont si répandues et persistantes, c'est parce que le gouvernement, à son plus haut niveau, n'assure pas le leadership dont il devrait faire preuve dans l'affirmation de la dualité linguistique. Il s'agit pourtant d'un élément critique de la réussite du fédéralisme canadien. Au-delà des lois et des principes généraux, les élus et les hauts fonctionnaires doivent incarner la valeur des langues officielles; ils doivent donner l'exemple par leurs propres actions; ils doivent favoriser une concertation serrée entre l'ensemble des institutions fédérales pour mettre en œuvre ces lois et principes inscrits dans la Constitution du pays.

Présentement, un véritable cercle vicieux semble régir l'action fédérale en matière de langues officielles. Le déni des droits linguistiques donne lieu à des plaintes, lesquelles appellent des enquêtes du Commissariat, qui mènent à des conclusions qui peuvent être accompagnées de recommandations. Les institutions fédérales y répondent par des changements superficiels qui ne transforment pas la nature structurelle des problèmes, et ceux-ci se répètent.

Nous voulons, par ce rapport, contribuer à la mise en place de changements durables au chapitre des langues officielles. Pour ce faire, un cycle différent doit être envisagé : 1) l'engagement responsable et le leadership du gouvernement fédéral doivent être réaffirmés; 2) un cadre d'application de la *Loi*, qui garantit la réalisation de ces objectifs, doit être clairement défini et mis en place; 3) l'obligation de rendre compte des institutions fédérales doit être renforcée; 4) leur rendement doit être fondé sur la mesure de résultats durables quant à la qualité des services. Bref, l'heure est à la responsabilisation à tous les paliers du gouvernement.

La dernière année a fourni plusieurs incitatifs à cette entreprise. La Cour suprême du Canada a confirmé et précisé la portée des droits linguistiques dans deux jugements relatifs à des recours dans lesquels le Commissariat est intervenu. Dans son jugement dans l'affaire Beaulac, la Cour a notamment affirmé que les droits linguistiques des minorités de langue officielle « ne peuvent être exercés que si les moyens [leur] en sont fournis ». Ensuite, dans son jugement dans l'affaire des parents francophones de Summerside (Arsenault-Cameron), elle a entre autres reconfirmé le droit à la gestion exclusive dans la langue de la minorité. Elle a aussi fait valoir la nécessité de tenir compte des besoins locaux dans les décisions politiques à cet égard. Ces jugements récents viennent s'ajouter à une série de décisions qui, depuis une vingtaine d'années, ont clarifié la portée des droits linguistiques au Canada.

Pour sa part, le Commissariat a observé de près et fait des recommandations concernant les transformations gouvernementales, la qualité des services offerts aux communautés minoritaires de langue officielle et la possibilité pour les fonctionnaires fédéraux de véritablement travailler dans leur langue. La Commissaire s'est aussi penchée sur plusieurs autres dossiers, dont les fusions municipales, la réduction des services offerts par l'Hôpital Montfort d'Ottawa, la réforme du système d'éducation au Nouveau-Brunswick, la restructuration de l'industrie du transport aérien, la réglementation de la télédiffusion par le CRTC, l'utilisation du français sur Internet, les choix scolaires des parents de faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de la minorité, la place des deux langues officielles dans le sport de haut niveau, pour n'en nommer que quelques-uns.

En contrepartie de ces trop nombreuses lacunes et inerties de la part du gouvernement, la Commissaire tient à souligner quelques avancées prometteuses. La révision de la *Loi sur les transports* devrait permettre de clarifier la difficile question des obligations linguistiques d'Air Canada et de ses transporteurs régionaux. Via Rail a finalement assuré la capacité bilingue de son service dans le triangle Montréal-Ottawa-Toronto, ce qui a permis le retrait de plusieurs procédures judiciaires à son endroit. Acquiesçant aux demandes des communautés minoritaires de langue officielle et du Commissariat, Développement des ressources humaines Canada et Santé Canada ont créé des comités de concertation afin d'établir conjointement les approches stratégiques. Enfin, le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles s'est doté d'un mandat élargi et a défini ses priorités stratégiques.

Ces progrès ne sont cependant pas à la hauteur des défis qu'il reste à relever pour pleinement mettre en œuvre la *Loi* et la *Charte* en ce qui a trait aux langues officielles.

Afin de susciter activement ce renouveau des langues officielles, la Commissaire a l'intention de réorienter l'emphase de son action. Tout en continuant de recevoir et d'instruire les plaintes du public à l'endroit des institutions fédérales, elle étendra son champ d'intervention en visant, en particulier, la transformation de la culture organisationnelle de la fonction publique. À son rôle d'ombudsman, elle associera un rôle d'agent de changement et un rôle d'éducateur. Pour ce faire, elle enquêtera non seulement sur les infractions et les déficits en matière de langue officielle, mais elle se penchera aussi sur les problèmes récurrents et sur les moyens de les enrayer. Il va de soi que cet effort devra se déployer avec l'engagement et la complicité des institutions fédérales, et en particulier des organismes centraux et du Comité des sous-ministres responsables des langues officielles. Ces derniers en ont l'entière responsabilité et sont seuls capables de transformer la culture organisationnelle de la fonction publique.

Vus sous ce nouveau jour, plusieurs dossiers ont d'ores et déjà la priorité au Commissariat : la prestation de services gouvernementaux de qualité dans les deux langues officielles, l'usage des deux langues officielles dans le milieu de travail des fonctionnaires fédéraux, le renouvellement des effectifs de la fonction publique en accord avec la dualité linguistique nationale, le renforcement des outils d'application de la *Loi* (politiques, cadres d'évaluation, etc.), le développement des communautés minoritaires en vertu de la Partie VII de la *Loi*, les services sociaux et de santé adaptés aux besoins des communautés minoritaires, l'inclusion de la jeunesse rompue au bilinguisme dans la société canadienne, la revue des politiques d'immigration afin d'y intégrer le principe de la dualité linguistique et l'appropriation d'Internet comme outil de plus en plus indispensable pour le développement des communautés linguistiques.

Le défi global que pose ce rapport n'est pas mince pour la société canadienne et ses gouvernements. La dualité linguistique est un des piliers de l'identité canadienne et c'est une mission critique du gouvernement fédéral que d'assumer son rôle de gardien de cette valeur fondamentale. Rappelons-le, lui seul peut jouer ce rôle. La Commissaire, pour sa part, compte faire tout ce qui est en son pouvoir pour que ce défi soit relevé et cela en concertation avec les communautés, les institutions fédérales et toutes les parties prenantes des langues officielles du Canada.

NOTRE NOUVEL HORIZON

Chapitre 1

L'année 1999 a été marquée dans l'administration fédérale par l'entrée en poste de Mme Dyane Adam comme Commissaire aux langues officielles. Tout en reprenant le flambeau des grands dossiers défendus inlassablement par son prédécesseur Victor Goldbloom, la nouvelle Commissaire fixe un nouvel horizon dans la promotion de la dualité linguistique du Canada. Ce premier chapitre présente à grands traits les priorités qu'elle se donne en ce début de mandat.

1.1 CONSTAT D'UNE SITUATION INACCEPTABLE

La *Loi sur les langues officielles* du Canada est en place depuis plus de trente ans. Depuis 1970, le Commissariat est chargé de faire respecter la *Loi*, de protéger les droits y afférents et d'informer le public à cet égard. En 1982, la *Charte canadienne des droits et libertés* a garanti constitutionnellement, entre autres, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, le droit d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles dans les communications avec le gouvernement fédéral et le droit d'en appeler aux tribunaux. Ces piliers de la politique linguistique du Canada réaffirment clairement qu'au cœur de notre pays repose le principe de l'égalité des deux langues officielles. Et, au cours des vingt dernières années, les tribunaux ont confirmé et clarifié à maintes reprises la portée des droits et des obligations linguistiques qui en découlent.

Comment expliquer alors que le Commissariat, année après année, doive remettre sur la table du gouvernement une liste démesurément longue de lacunes décelées dans la mise en œuvre de cette politique ? Comment se fait-il que plusieurs institutions gouvernementales restent empreintes d'une attitude au mieux passive, sinon défensive face à leurs obligations, qu'elles n'agissent trop souvent qu'en réaction à des injonctions ou à des menaces de recours devant les tribunaux ? Les actions au regard de la *Loi* se réalisent donc au coup par coup, plutôt qu'en vertu d'un plan d'ensemble, de responsabilités partagées et d'un leadership affirmé. Cette responsabilité semble conçue comme un simple exercice de conformité juridique. La Commissaire, comme les communautés minoritaires de langue officielle, estiment qu'il y a eu assez de jugements pour clarifier la portée des droits linguistiques, qu'il faut maintenant une responsabilisation politique et administrative concrète.

Le constat est navrant : il y a un manque d'engagement global du gouvernement envers la mise en œuvre de la *Loi*. Ce n'est pas au Commissariat aux langues officielles qu'il incombe de mettre en œuvre la *Loi*, mais bel et bien au gouvernement. Le gouvernement fédéral est le gardien et le promoteur des valeurs fondamentales de l'identité canadienne, dont la dualité linguistique et la protection des minorités de langue officielle. Ce rôle lui appartient en propre et constitue une condition critique de l'intégrité du pays. Pour jouer adéquatement ce rôle, le gouvernement doit assurer un leadership tant sur le plan politique qu'administratif, en adoptant une vision claire et renouvelée du projet linguistique canadien à réaliser, en développant un plan global fondé sur la concertation de l'ensemble des intervenants et en veillant à ce que ce plan soit effectivement mis en œuvre.

Il est temps de regarder les choses autrement. C'est pourquoi la Commissaire entend dorénavant porter son attention sur la transformation de la culture de la fonction publique pour que s'y propage, ainsi que dans l'ensemble de la société canadienne, cette valeur fondamentale qu'incarnent les langues officielles.

1.2 NOUVEAU MANDAT, MOYENS RENOUVELÉS

Devant ce constat et à la faveur du nouveau mandat qu'elle entame, la Commissaire compte réorienter les efforts de son équipe pour agir comme agent de changement. Le rôle traditionnel de chien de garde des droits linguistiques ne s'est pas avéré suffisant pour venir à bout de ce mandat. Il faut maintenant agir au sein des institutions fédérales pour y faciliter le changement et, le cas échéant, surmonter la résistance qui y règne. Car ce qu'il faut changer, c'est la culture des organisations fédérales. Elles ont montré jusqu'à maintenant un engagement mitigé face aux valeurs que sous-tend la dualité linguistique du pays. Il faut donc remonter à la source du laxisme et susciter le changement à la racine de la culture administrative.

Pour relever ce défi, la Commissaire envisage de diversifier ses moyens d'intervention. Elle continuera bien sûr de mener des enquêtes au sujet des plaintes des citoyens et citoyennes, des employés et employées qui se sentent lésés dans leurs droits face aux institutions assujetties à la *Loi*. En tant qu'ombudsman, elle s'impliquera aussi davantage dans la résolution des grandes questions linguistiques. La Commissaire travaillera avec les institutions et les communautés pour trouver rapidement les moyens les plus efficaces et durables de combler les lacunes décelées et de faire respecter la *Loi*. Ce faisant, le Commissariat devrait être plus justement perçu comme œuvrant du côté de la *Loi* et travaillant à la fois avec les communautés et les institutions.

Le mécanisme des enquêtes sur des plaintes spécifiques, bien que central à la *Loi sur les langues officielles*, ne constitue pas le seul recours de la Commissaire. En plus, elle compte intervenir plus tôt dans les zones problématiques, par des études, la proposition de moyens d'action et la facilitation du changement organisationnel. Ce travail permanent auprès des institutions exigera que des rapports soient entretenus avec leurs cadres et que des programmes d'action soient élaborés. Au besoin, elle n'hésitera pas à faire appel aux autres moyens à sa disposition, tels que le rapport au gouverneur en conseil ou encore le recours judiciaire.

Pour ce qui est du plus long terme, il est tout a fait indiqué d'envisager un renforcement de la dualité linguistique en tant que composante de la culture canadienne. Pour ce faire, la Commissaire envisage de mener des actions éducatives qui viseront les diverses composantes de la société canadienne et, en particulier, les jeunes.

Enfin, pour s'assurer qu'elle partage avec ses partenaires la même analyse et les mêmes objectifs, la Commissaire a entrepris une ronde de consultations nationales auprès des chefs de file des deux communautés de langue officielle et des divers paliers de gouvernement dans chaque province et territoire. Elle rendra compte des résultats de cette consultation dans son prochain rapport annuel et s'en inspirera pour ajuster son programme d'actions. En somme, ce que la Commissaire propose ici c'est une nouvelle vision qui est en cours d'élaboration et dont plusieurs aspects sont déjà mis en œuvre.

1.3 DOSSIERS PHARES

Cette nouvelle perspective et cette nouvelle approche du travail de la Commissaire se réaliseront dans un ensemble de dossiers que dictera l'actualité. Mais il y a d'ores et déjà quelques dossiers d'importance vitale qui sont priorisés dans l'exercice de son mandat. On comprendra que ces dossiers sont incontournables pour l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada et pour progresser vers l'égalité du français et de l'anglais.

Des services de qualité. Servir la population dans sa langue est une des facettes de la qualité du service que ne semblent pas toujours bien saisir les institutions fédérales. On ne peut plus continuer de souligner les longues listes de lacunes persistantes au chapitre de la qualité des services gouvernementaux et de l'accès à ces services. Les institutions doivent envisager la dualité linguistique comme faisant partie de leur rendement plutôt que comme une série d'actions entreprises sous la seule contrainte de la loi. L'offre proactive de services dans la langue de la minorité et l'usage effectif de ces services par les minorités devraient servir d'indicateurs de rendement. C'est une question d'obligation redditionnelle. Ce dossier sera désormais envisagé sous l'angle du changement de la culture organisationnelle. La Commissaire ne se limitera pas à identifier les infractions à la *Loi*, mais évaluera les circonstances institutionnelles qui les engendrent et proposera des moyens de les surmonter.

La langue de travail dans la fonction publique fédérale. Certes, il faut encore s'assurer que le droit de travailler dans la langue de son choix est garanti partout où l'exige la *Loi*, mais il faut aussi voir plus loin et s'assurer que la fonction publique incarne la culture vivante de la dualité linguistique. À titre d'exemple, les cadres de la fonction publique devraient être encouragés à travailler dans les milieux linguistiques en situation minoritaire au cours de leur carrière.

Le renouvellement des effectifs de la fonction publique. On assistera dans les prochaines années à un renouvellement progressif des effectifs de la fonction publique. La nouvelle génération de fonctionnaires, dont plusieurs seront issus des écoles où ils auront appris les deux langues officielles, offre une occasion exceptionnelle de revitaliser la culture de la dualité au sein des institutions fédérales. En particulier, les jeunes qui ont bénéficié des programmes d'immersion et d'enseignement des langues secondes constitueront un bassin intéressant de main-d'œuvre pour la fonction publique. En marge du changement culturel qui se produira, il faudrait insérer dans la formation des fonctionnaires de tout niveau des compétences liées à la compréhension et à la gestion de la dualité linguistique canadienne.

La mise en œuvre de la *Loi*. Notre examen des transformations gouvernementales des années 1990 a révélé qu'elles ont profondément modifié le paysage institutionnel. Elles ont aussi entraîné une érosion, marquée, des droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens. L'actuel régime d'application de la politique canadienne des langues officielles n'a pu prévenir cette érosion. Les outils d'application de la *Loi*, tels que les politiques gouvernementales et le cadre d'évaluation des programmes, ne respectent donc pas la norme. Ils sont incomplets et inefficaces. Il est par conséquent de la plus haute importance d'identifier ceux qui font défaut et de mettre en place l'ensemble des outils d'application de la *Loi* qui assureront la réalisation de ses objectifs fondamentaux car, de nos jours, le changement est devenu la seule constante.

Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Il est maintenant clair que la pleine mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte* exige des actions réparatrices à l'endroit des communautés minoritaires qui ont été privées de leurs droits par le passé. Au nombre de ces actions, on peut compter l'identification des enfants admissibles à l'enseignement dans la langue de la minorité et leur attraction dans les écoles de ces communautés minoritaires, tant francophones qu'anglophones, ainsi que l'attribution de ressources et de moyens supplémentaires à ces écoles. Les services à la petite enfance dans ces mêmes communautés doivent aussi être intégrés à la perspective de l'égalité en éducation.

Le développement communautaire. Douze ans après l'entrée en vigueur de l'actuelle *Loi*, la Partie VII, qui vise l'égalité du français et de l'anglais dans la société et l'épanouissement des communautés minoritaires, est encore loin d'avoir eu les effets correspondant à l'intention du législateur. Au contraire, les transformations gouvernementales ont eu pour effet de transférer la responsabilité de la reconnaissance des droits linguistiques vers les citoyens et les communautés. La Partie VII vise pourtant à changer le statu quo par rapport à la façon dont les programmes du gouvernement fédéral sont conçus et mis en œuvre. Toutes les institutions fédérales doivent mettre en place les outils d'application nécessaires pour que leur contribution à la réalisation des objectifs fondamentaux que le Parlement a établis dans la Partie VII corresponde à la pleine mesure de leur mandat, de leurs programmes et de leurs ressources. Malheureusement, la majorité d'entre elles n'a encore pris aucune disposition à cette fin. Le gouvernement fédéral doit fournir le leadership et le cadre de gestion nécessaires à l'application efficace de cette politique horizontale statutaire. Il doit aussi, en vertu de l'article 43 de la *Loi*, s'assurer que les autres paliers gouvernementaux respectent les droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens.

L'égalité du français et de l'anglais dans la société. Le gouvernement du Canada est aussi tenu de promouvoir activement la pleine reconnaissance du statut du français et de l'anglais en tant que langues officielles du Canada ainsi que leur égalité d'usage dans toutes les régions et dans tous les secteurs d'activité de la société canadienne. Cela vaut aussi pour chaque institution fédérale, dans la pleine mesure de son mandat, de ses programmes, de ses ressources et de son influence. Cette disposition semble être la grande oubliée. Il y a donc lieu d'en faire une promotion active dans l'ensemble de la société canadienne. De ce point de vue, les programmes d'immersion et d'enseignement des langues secondes devraient être renforcés afin d'accroître leur contribution à la dualité linguistique canadienne.

La santé et les services sociaux. On ne peut ignorer la place centrale qu'occupe la santé dans la vie des Canadiens et des Canadiennes. La Commissaire se réjouit de la décision du Comité des sous-ministres responsables des langues officielles de retenir, parmi ses quatre priorités de travail, le secteur de la santé des communautés. La communication et, par conséquent, la langue dans la prestation

de services sociaux et de santé de qualité est en effet un enjeu essentiel. L'institutionnalisation des services dans la langue officielle de la minorité est non seulement indispensable à l'épanouissement des communautés, c'est aussi une question de dignité humaine.

La jeunesse. Plus généralement, les jeunes qui entrent sur le marché du travail apportent une nouvelle expérience des langues et de la culture canadiennes. Pour plusieurs, la dualité linguistique est un acquis. Il faut donc trouver les moyens de se brancher avec cette jeunesse, de faciliter son intégration, de renforcer sa prise sur la dualité linguistique, de lui ouvrir la voie au sein de la fonction publique. Internet et les interventions éducatives vont, dès lors, prendre une importance capitale dans ce contexte.

L'immigration. Le Canada va adopter une nouvelle loi relative à l'immigration au cours de la prochaine année et la Commissaire estime que le temps est propice pour mettre en valeur la dualité linguistique canadienne. L'approche canadienne doit s'inscrire dans une politique démographique respectueuse des engagements gouvernementaux énoncés dans la Partie VII de la *Loi*. Une politique de l'immigration ne peut se limiter, comme à l'heure actuelle, à des motivations d'ordre économique. Elle doit contribuer à consolider le tissu social canadien.

Internet. Outil de communication et de développement, Internet représente un enjeu crucial pour le développement du Canada et de sa communauté de langue française. La Commissaire attache une grande importance à cet enjeu particulièrement tourné vers l'avenir.

La capitale du Canada. La ville d'Ottawa reconnaît la dualité linguistique canadienne depuis 1970. Lorsque le Parlement du Canada consacre le français et l'anglais comme langues officielles du Canada en adoptant la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1981, la ville d'Ottawa adopte des dispositions équivalentes pour ce qui est des services municipaux. Il est incontournable que la capitale du Canada continue de refléter le statut du français et de l'anglais en tant que langues officielles du pays.

C'est armée de ces éléments d'une nouvelle vision que la Commissaire Adam a entrepris son mandat en 1999. Les prochains chapitres rendent compte des enjeux sur lesquels la Commissaire et son prédécesseur se sont penchés et des résultats qu'ils ont obtenus.

LES TRANSFORMATIONS GOUVERNEMENTALES

Chapitre 2

LES TRANSFORMATIONS GOUVERNEMENTALES DES DERNIÈRES ANNÉES ONT GRANDEMENT FRAGILISÉ LES DROITS LINGUISTIQUES ACQUIS. DANS L'ÉTUDE QU'IL FAISAIT PARAÎTRE EN 1998, LE COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES CONCLUAIT QUE CES TRANSFORMATIONS ONT ENTRAÎNÉ UNE ÉROSION SUBTILE MAIS CUMULATIVE DES DROITS LINGUISTIQUES ET, AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE, AFFAIBLI LE PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES. AU COURS DE LA DERNIÈRE ANNÉE, LA COMMISSAIRE A SUIVI DE PRÈS PLUSIEURS DOSSIERS À CET ÉGARD.

SERVICES GOUVERNEMENTAUX. LE COMMISSAIRE GOLDBLOOM A FAIT DES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES AU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR EN CE QUI CONCERNE LA PRÉSERVATION DES DROITS LINGUISTIQUES DANS LES TRANSFORMATIONS GOUVERNEMENTALES. LA RÉPONSE A ÉTÉ GLOBALEMENT POSITIVE, MAIS MÉRITE UN SUIVI CONTINU.

CONTRAVENTIONS. LE COMMISSARIAT A MENÉ PLUSIEURS ENQUÊTES CONCERNANT DES DISPOSITIONS DE LA *LOI SUR LES CONTRAVENTIONS*, SA RÉGLEMENTATION ET DES ENTENTES RELATIVES À LEUR MISE EN ŒUVRE. LE COMMISSAIRE A DÉPOSÉ UN RECOURS EN COUR FÉDÉRALE À CET ÉGARD.

MUNICIPALITÉS. LA TENDANCE AU REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS N'EST PAS SANS EFFET SUR LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE QUI, SI ELLES SONT MINORITAIRES DANS UNE PROVINCE, SONT PARFOIS MAJORITAIRES DANS LEUR MUNICIPALITÉ.

Aéroports. La privatisation des aéroports a occasionné plusieurs plaintes relatives aux services et à l'affichage dans les deux langues officielles. La Commissaire a enquêté dans ce dossier.

2.1 LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX ET LES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES

Les transformations gouvernementales englobent des situations ayant des fondements juridiques et des effets très différents. On y retrouve la délégation d'autorité ou de prestation de services à des paliers différents de gouvernement, le retrait du gouvernement fédéral de champs de compétences partagées avec les provinces, la privatisation, la vente ou l'abolition de certains services. Dans tous les cas, ces transformations préoccupent la Commissaire dans la mesure où elles peuvent avoir une incidence sur les services offerts dans la langue officielle de la minorité, réduire la capacité des employés fédéraux de travailler dans la langue de leur choix ou négliger l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires.

Problème : L'histoire récente démontre que les transformations gouvernementales ont nui à la qualité des services offerts aux communautés de langue officielle.

Principe : Le principe constitutionnel de la progression vers l'égalité du français et de l'anglais doit guider toute transformation gouvernementale.

Action : La Commissaire incite le Secrétariat du Conseil du Trésor à donner suite aux recommandations du groupe de travail sur les transformations gouvernementales. Elle encourage les initiatives conjointes de Développement des ressources humaines Canada et des communautés. De plus, la Commissaire a entrepris une étude des formes de délégation de la prestation des services gouvernementaux aux communautés.

CINQ PRINCIPES DIRECTEURS

Dans son étude de 1998 intitulée *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*, le Commissariat a formulé cinq principes directeurs qui devraient régir les transformations du gouvernement sous l'angle des langues officielles :

Aéroports. La privatisation des aéroports a occasionné plusieurs plaintes relatives aux services et à l'affichage dans les deux langues officielles. La Commissaire a enquêté dans ce dossier.

2.1 LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX ET LES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES

Les transformations gouvernementales englobent des situations ayant des fondements juridiques et des effets très différents. On y retrouve la délégation d'autorité ou de prestation de services à des paliers différents de gouvernement, le retrait du gouvernement fédéral de champs de compétences partagées avec les provinces, la privatisation, la vente ou l'abolition de certains services. Dans tous les cas, ces transformations préoccupent la Commissaire dans la mesure où elles peuvent avoir une incidence sur les services offerts dans la langue officielle de la minorité, réduire la capacité des employés fédéraux de travailler dans la langue de leur choix ou négliger l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires.

Problème : L'histoire récente démontre que les transformations gouvernementales ont nui à la qualité des services offerts aux communautés de langue officielle.

Principe : Le principe constitutionnel de la progression vers l'égalité du français et de l'anglais doit guider toute transformation gouvernementale.

Action : La Commissaire incite le Secrétariat du Conseil du Trésor à donner suite aux recommandations du groupe de travail sur les transformations gouvernementales. Elle encourage les initiatives conjointes de Développement des ressources humaines Canada et des communautés. De plus, la Commissaire a entrepris une étude des formes de délégation de la prestation des services gouvernementaux aux communautés.

CINQ PRINCIPES DIRECTEURS

Dans son étude de 1998 intitulée *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*, le Commissariat a formulé cinq principes directeurs qui devraient régir les transformations du gouvernement sous l'angle des langues officielles :

1. la préservation des droits linguistiques acquis du public;
2. la mise en place de mécanismes de recours et de redressement;
3. la mise en place de mécanismes de reddition des comptes;
4. l'obtention d'un engagement formel visant à protéger et à promouvoir le développement des communautés minoritaires de langue officielle;
5. la prise en compte des droits linguistiques des fonctionnaires touchés par ces transformations.

Ces principes traduisent l'approche de la Commissaire qui préconise le maintien des droits acquis du public canadien d'être servi dans la langue officielle de son choix lorsque le service relève d'une institution fédérale et ce, quel que soit le mécanisme de transformation gouvernementale en jeu.

Ces principes ont été conçus pour éviter toute nouvelle érosion des droits linguistiques. Par ailleurs, le grand principe qui doit guider les actions du Parlement et du gouvernement du Canada va bien au-delà du maintien des acquis. Ce grand principe constitutionnel est celui de la progression vers l'égalité du français et de l'anglais et l'épanouissement des communautés de langue officielle, particulièrement celles qui vivent en situation minoritaire.

Un autre problème issu des transformations gouvernementales, c'est la déresponsabilisation croissante du gouvernement fédéral en matière de reconnaissance des droits linguistiques. La dévolution des pouvoirs à divers paliers gouvernementaux ou même les privatisations engendrent souvent un relâchement quant aux obligations linguistiques. Il revient alors aux citoyennes, aux citoyens et aux communautés de revendiquer, à leurs frais, le respect de leurs droits. Ce fardeau s'ajoute aux autres difficultés auxquelles font face les communautés minoritaires. Il s'agit bel et bien d'un transfert inacceptable de la responsabilité du gouvernement fédéral vers les simples citoyens et citoyennes. Il incombe au gouvernement fédéral de reprendre ses responsabilités et de s'assurer, comme l'y enjoint l'article 43 de la *Loi*, que les autres paliers gouvernementaux respectent les droits linguistiques acquis.

« MAINTENIR LE CAP »

En concluant cette étude de 1998, le Commissaire Goldbloom avait recommandé qu'un groupe de travail soit constitué pour relever les problèmes engendrés par les transformations gouvernementales sous l'angle des langues officielles et y trouver des solutions. Le président du Conseil du Trésor avait aussitôt acquiescé en nommant un groupe de travail qui a déposé son rapport en janvier 1999.

Intitulé *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, le rapport du groupe présidé par Yvon Fontaine a confirmé l'analyse du Commissaire et proposé une batterie de recommandations visant à intégrer la problématique des langues officielles à toute transformation gouvernementale.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) semble avoir accepté les recommandations du groupe de travail car il s'est attaqué à l'élaboration d'une politique visant la prise en compte des exigences en matière de langues officielles au moment de l'élaboration d'initiatives et de programmes gouvernementaux d'envergure. Selon le SCT, « cette politique exigerait notamment des institutions assujetties qu'elles effectuent une analyse systématique des répercussions des transformations auprès des communautés, qu'elles mènent des consultations auprès de ces communautés, et prévoirait un recours en cas de non-respect[1] ». Le SCT a aussi ajouté une section consacrée aux transformations gouvernementales dans son rapport annuel sur les langues officielles.

La Commissaire se réjouit du renouvellement de ces engagements, mais reste vigilante quant à l'efficacité des mesures qui seront prises puisque le processus est à peine entamé. Elle note qu'aucun changement clair et net ne s'est encore produit et que l'ébauche de politique qui a été mise en circulation en fin d'année par le SCT ne respecte pas l'ensemble des cinq principes directeurs énoncés dans son étude de 1998. De plus, plusieurs privatisations de services publics continuent d'avoir lieu sans que les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* soient prises en compte. À titre d'exemple, des aéroports locaux et régionaux sont cédés sans que des mécanismes de contrôle en matière de langue officielle soient mis en place (voir la section 2.4 ci-dessous). Autre exemple, Via Rail privatise certaines routes sans s'assurer du respect des obligations linguistiques. La Commissaire est intervenue auprès du SCT et du ministère des Transports dans ces deux dossiers.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Le secteur du développement des ressources humaines a particulièrement retenu l'attention de la Commissaire au cours de 1999. Elle a entrepris une enquête à la suite de plaintes concernant les ententes fédérales-provinciales sur le développement du marché du travail. Ces ententes, négociées par Développement des ressources humaines Canada (DRHC), prévoient le transfert de la gestion de plusieurs programmes de formation et d'éducation de la main-d'œuvre vers les provinces. Les plaintes portent sur la déficience des services offerts dans la langue de la minorité dans le cadre de ces ententes. La Commissaire rendra compte de cette enquête dans son prochain rapport annuel.

La Commissaire entreprendra d'ailleurs au cours de la prochaine année un suivi de l'étude de 1997 sur la *Loi sur l'assurance-emploi* et sur les ententes de développement du marché du travail. Dans sa précédente enquête, le Commissariat avait recommandé à DRHC, à Patrimoine canadien et au Secrétariat du Conseil du Trésor de s'assurer que les droits linguistiques acquis étaient maintenus dans ce type d'entente. La Commissaire rapportera donc dans quelle mesure ses recommandations ont été suivies et quels sont les changements qui sont survenus.

[1] Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Les langues officielles – le vent dans les voiles*, Ottawa, mars 2000.

Au titre des ressources humaines, la Commissaire souhaite enfin citer en exemple deux initiatives qui illustrent comment les institutions fédérales et les communautés minoritaires de langue officielle peuvent œuvrer ensemble. Au Québec, le *Human Resources Regional Table of the English Language Community* et, dans le reste du Canada, le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne sont des initiatives conjointes de DRHC et des communautés. Ces instances veillent à déterminer les besoins économiques des communautés par des consultations et des études, et à les faire valoir auprès des institutions gouvernementales. Dans chacune des provinces et dans chaque territoire, elles mettent sur pied des regroupements de développement économique et d'employabilité qui établissent les priorités et des plans concertés de développement économique. En retour, elles font connaître les services et programmes du gouvernement fédéral.

Dans un discours prononcé le 16 novembre 1999 devant le *Human Resources Regional Table of the English Community* à Québec, la Commissaire précisait que cette nouvelle instance de planification devrait être en mesure de relever des défis tels que la sous-représentativité des anglophones aux divers paliers de l'administration publique, la formation continue, la formation à distance et l'enseignement des langues, l'intégration des nouvelles technologies de l'information dans le développement communautaire et le développement touristique.

DÉLÉGATION AUX COMMUNAUTÉS MINORITAIRES

La Commissaire étant très sensible à cette avenue qu'empruntent les comités de développement des ressources humaines, elle a commandé une étude sur les modalités de collaboration qui ont cours actuellement au Canada entre l'État et les communautés. En plus de recenser les divers types de collaboration, l'étude va déterminer les conditions qui doivent être remplies pour assurer le respect de l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*.

Le prochain rapport annuel rendra compte des résultats de cette étude. Cependant, il se dégage déjà des cas étudiés, dont le Comité national de développement des ressources humaines de la

La Table communautaire et le Comité directeur conjoint du Comité national de développement des ressources humaines pour la communauté anglophone minoritaire a mené une étude d'évaluation des besoins dont le but consistait à déterminer la demande en développement des ressources humaines dans les communautés anglophones minoritaires de huit régions du Québec. À la suite de cette étude, huit rapports et un résumé des perspectives de développement des ressources humaines et économiques à l'échelle provinciale ont été rédigés. L'étude d'évaluation des besoins était prévue dans le protocole d'entente signé en mai 1998 entre Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et les communautés anglophones minoritaires.

francophonie canadienne, que les modalités adoptées garantissent globalement l'égalité réelle dans l'offre de services. Une série de recommandations seront proposées, tant au gouvernement fédéral qu'aux groupes communautaires qui entendent s'inscrire dans de telles ententes de délégation des services gouvernementaux. Elles s'élaboreront autour des principes de préservation des droits acquis, de l'égalité de service entre la majorité et la minorité, du contrôle et de l'évaluation des résultats, du caractère pluriannuel et durable des ententes et d'une transition soignée.

La Commissaire entend promouvoir une telle approche de collaboration par tous les moyens qui sont à sa disposition. Elle prend entre autres comme exemple le concept de guichet unique développé par l'Assemblée communautaire fransaskoise, avec l'aval de Patrimoine canadien et du Conseil fédéral. En outre, elle voit d'un bon œil le développement, au Manitoba, de trois centres de services gouvernementaux pour les francophones qui ouvriront leurs portes au cours de la prochaine année.

2.2 LA *LOI SUR LES CONTRAVENTIONS* REMISE EN QUESTION

La *Loi sur les contraventions* du Canada a été modifiée en 1996 pour permettre au gouvernement du Canada, par voie réglementaire, d'habiliter une province, un territoire ou une municipalité à délivrer des procès-verbaux et à engager des poursuites pour des infractions à des lois ou règlements fédéraux, selon une procédure pénale spécifique de la province ou du territoire. Ces modifications à la *Loi sur les contraventions* ont prévu également la possibilité pour le ministère de la Justice de conclure des ententes avec des autorités provinciales, municipales ou régionales afin de préciser les modalités de traitement de ces poursuites. Cependant, les modifications apportées à cette loi et les ententes conclues en vertu de ces nouvelles dispositions n'ont pas prévu de garantie linguistique semblable à celles stipulées dans le *Code criminel* du Canada. Cette situation est contestée devant la Cour fédérale par la Commissaire.

Problème : La *Loi sur les contraventions*, telle que modifiée en 1996, de même que la réglementation et les ententes conclues en vertu de ces nouvelles dispositions, ne prévoient pas de droits linguistiques semblables à ceux garantis par le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*.

Principe : La Commissaire est d'avis que le Parlement doit modifier la *Loi sur les contraventions* pour y incorporer des droits linguistiques semblables à ceux prévus au *Code criminel* et veiller à ce que les ententes conclues avec les autorités provinciales, territoriales, municipales ou régionales garantissent le respect de ces droits.

Action : La Commissaire a poursuivi le recours déposé par son prédécesseur en novembre 1998.

Le Commissariat signalait dans son *Rapport annuel 1998* qu'il avait formé un recours avec le consentement d'un plaignant contre le ministère de la Justice dans le contexte de la *Loi sur les contraventions*. Ce recours faisait suite à une plainte qui avait été formulée en février 1997 par l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO) qui alléguait que le ministère de la Justice n'avait pas respecté la *Loi sur les langues officielles* (parties IV et VII) dans l'adoption et l'application de la *Loi sur les contraventions* telle que modifiée en 1996. L'audition de la cause a débuté le 24 janvier 2000 et se poursuivra en octobre 2000.

L'enjeu de cette cause relève des transformations gouvernementales dans la mesure où la *Loi sur les contraventions*, telle que modifiée, permet la poursuite des infractions fédérales suivant le régime pénal provincial et prévoit la possibilité de conclure des ententes à ce sujet. Dans le cas plus particulier de l'Ontario, le projet d'entente générale ne prévoit aucune garantie linguistique de sorte que c'est la législation provinciale en matière de procédures qui doit s'appliquer. Or celle-ci ne donne aucune assurance quant au respect des droits linguistiques. Même s'il est vrai que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit des droits linguistiques semblables à ceux garantis par le *Code criminel*, cette loi n'est pas applicable dans tous les cas aux municipalités, et le gouvernement de l'Ontario a choisi, dans le cadre de son projet de loi 108, d'habiliter les municipalités à intenter ce genre de poursuites. Il découle donc de l'application en Ontario de la *Loi sur les contraventions*, telle que modifiée en 1996, une perte importante de droits, inacceptable pour la Commissaire.

Le ministère de la Justice a également conclu deux ententes particulières avec la municipalité de Mississauga, d'une part, et une entente particulière avec la ville d'Ottawa, d'autre part, par lesquelles il leur délègue le traitement des contraventions de stationnement et la perception des amendes. La première entente conclue avec la municipalité de Mississauga ne fait nullement mention des droits et obligations linguistiques. L'entente avec la ville d'Ottawa et la deuxième entente conclue avec la municipalité de Mississauga contiennent quant à elles des clauses linguistiques, mais celles-ci ne sont pas suffisantes.

Notons que la première entente conclue avec la municipalité de Mississauga a donné lieu à une nouvelle plainte de la part de l'AJEFO en décembre 1997 contre le ministère de la Justice. Après avoir fait enquête, la Commissaire a formulé des recommandations semblables à celles émises en 1997 concernant la première plainte, lesquelles sont reprises dans le rapport annuel de 1998.

francophonie canadienne, que les modalités adoptées garantissent globalement l'égalité réelle dans l'offre de services. Une série de recommandations seront proposées, tant au gouvernement fédéral qu'aux groupes communautaires qui entendent s'inscrire dans de telles ententes de délégation des services gouvernementaux. Elles s'élaboreront autour des principes de préservation des droits acquis, de l'égalité de service entre la majorité et la minorité, du contrôle et de l'évaluation des résultats, du caractère pluriannuel et durable des ententes et d'une transition soignée.

La Commissaire entend promouvoir une telle approche de collaboration par tous les moyens qui sont à sa disposition. Elle prend entre autres comme exemple le concept de guichet unique développé par l'Assemblée communautaire fransaskoise, avec l'aval de Patrimoine canadien et du Conseil fédéral. En outre, elle voit d'un bon œil le développement, au Manitoba, de trois centres de services gouvernementaux pour les francophones qui ouvriront leurs portes au cours de la prochaine année.

2.2 LA *LOI SUR LES CONTRAVENTIONS* REMISE EN QUESTION

La *Loi sur les contraventions* du Canada a été modifiée en 1996 pour permettre au gouvernement du Canada, par voie réglementaire, d'habiliter une province, un territoire ou une municipalité à délivrer des procès-verbaux et à engager des poursuites pour des infractions à des lois ou règlements fédéraux, selon une procédure pénale spécifique de la province ou du territoire. Ces modifications à la *Loi sur les contraventions* ont prévu également la possibilité pour le ministère de la Justice de conclure des ententes avec des autorités provinciales, municipales ou régionales afin de préciser les modalités de traitement de ces poursuites. Cependant, les modifications apportées à cette loi et les ententes conclues en vertu de ces nouvelles dispositions n'ont pas prévu de garantie linguistique semblable à celles stipulées dans le *Code criminel* du Canada. Cette situation est contestée devant la Cour fédérale par la Commissaire.

Problème : La *Loi sur les contraventions*, telle que modifiée en 1996, de même que la réglementation et les ententes conclues en vertu de ces nouvelles dispositions, ne prévoient pas de droits linguistiques semblables à ceux garantis par le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*.

Principe : La Commissaire est d'avis que le Parlement doit modifier la *Loi sur les contraventions* pour y incorporer des droits linguistiques semblables à ceux prévus au *Code criminel* et veiller à ce que les ententes conclues avec les autorités provinciales, territoriales, municipales ou régionales garantissent le respect de ces droits.

Action : **La Commissaire a poursuivi le recours déposé par son prédécesseur en novembre 1998.**

Le Commissariat signalait dans son *Rapport annuel 1998* qu'il avait formé un recours avec le consentement d'un plaignant contre le ministère de la Justice dans le contexte de la *Loi sur les contraventions*. Ce recours faisait suite à une plainte qui avait été formulée en février 1997 par l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO) qui alléguait que le ministère de la Justice n'avait pas respecté la *Loi sur les langues officielles* (parties IV et VII) dans l'adoption et l'application de la *Loi sur les contraventions* telle que modifiée en 1996. L'audition de la cause a débuté le 24 janvier 2000 et se poursuivra en octobre 2000.

L'enjeu de cette cause relève des transformations gouvernementales dans la mesure où la *Loi sur les contraventions*, telle que modifiée, permet la poursuite des infractions fédérales suivant le régime pénal provincial et prévoit la possibilité de conclure des ententes à ce sujet. Dans le cas plus particulier de l'Ontario, le projet d'entente générale ne prévoit aucune garantie linguistique de sorte que c'est la législation provinciale en matière de procédures qui doit s'appliquer. Or celle-ci ne donne aucune assurance quant au respect des droits linguistiques. Même s'il est vrai que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit des droits linguistiques semblables à ceux garantis par le *Code criminel*, cette loi n'est pas applicable dans tous les cas aux municipalités, et le gouvernement de l'Ontario a choisi, dans le cadre de son projet de loi 108, d'habiliter les municipalités à intenter ce genre de poursuites. Il découle donc de l'application en Ontario de la *Loi sur les contraventions*, telle que modifiée en 1996, une perte importante de droits, inacceptable pour la Commissaire.

Le ministère de la Justice a également conclu deux ententes particulières avec la municipalité de Mississauga, d'une part, et une entente particulière avec la ville d'Ottawa, d'autre part, par lesquelles il leur délègue le traitement des contraventions de stationnement et la perception des amendes. La première entente conclue avec la municipalité de Mississauga ne fait nullement mention des droits et obligations linguistiques. L'entente avec la ville d'Ottawa et la deuxième entente conclue avec la municipalité de Mississauga contiennent quant à elles des clauses linguistiques, mais celles-ci ne sont pas suffisantes.

Notons que la première entente conclue avec la municipalité de Mississauga a donné lieu à une nouvelle plainte de la part de l'AJEFO en décembre 1997 contre le ministère de la Justice. Après avoir fait enquête, la Commissaire a formulé des recommandations semblables à celles émises en 1997 concernant la première plainte, lesquelles sont reprises dans le rapport annuel de 1998.

La Commissaire a notamment recommandé au ministère de la Justice d'incorporer à la *Loi sur les contraventions* les droits reconnus au *Code criminel* et à la *Loi sur les langues officielles* et de soumettre ses accords avec les provinces, territoires et municipalités à ces dispositions. De plus, la Commissaire a recommandé au ministère de la Justice de consulter les communautés minoritaires de langue officielle avant d'entreprendre tout projet.

La Commissaire constate que le ministère de la Justice n'a pas encore signifié son intention de mettre en œuvre ses recommandations. Il a plutôt indiqué, dans sa réponse au rapport préliminaire sur cette deuxième plainte, que les questions dont traite ce rapport ainsi que trois des recommandations qui y sont faites font déjà l'objet du litige en Cour fédérale. La Commissaire compte suivre ce dossier de très près, tout comme le résultat de son recours.

2.3 PETITES MUNICIPALITÉS, PLUS GRANDE VITALITÉ ?

Le Commissariat suit de près le dossier des transformations municipales, cherchant à assurer la préservation des droits linguistiques. Souvent, la communauté minoritaire de langue officielle d'une province constitue une majorité dans le contexte municipal. La municipalité est dès lors un centre de ralliement et de défense des droits de la minorité et ses élus agissent comme chefs de file de la communauté. Cette configuration avantageuse a tendance à être mise en pièce par le fusionnement des municipalités au sein de grandes entités régionales. Cette année, la Commissaire est plus particulièrement intervenue au sujet des fusions municipales au Québec, en Ontario et dans la capitale du Canada.

Problème : Les fusions municipales font parfois disparaître des petites municipalités où les communautés minoritaires étaient en fait majoritaires.

Principe : La Partie VII de la *Loi* encourage les gouvernements à renforcer les communautés minoritaires, ce qui peut signifier de ne pas leur enlever les quelques institutions dont elles disposent, y compris les services municipaux.

Action : Le Commissariat a appuyé les communautés minoritaires qui réclament le maintien des droits acquis lors des restructurations municipales.

La Commissaire a notamment recommandé au ministère de la Justice d'incorporer à la *Loi sur les contraventions* les droits reconnus au *Code criminel* et à la *Loi sur les langues officielles* et de soumettre ses accords avec les provinces, territoires et municipalités à ces dispositions. De plus, la Commissaire a recommandé au ministère de la Justice de consulter les communautés minoritaires de langue officielle avant d'entreprendre tout projet.

La Commissaire constate que le ministère de la Justice n'a pas encore signifié son intention de mettre en œuvre ses recommandations. Il a plutôt indiqué, dans sa réponse au rapport préliminaire sur cette deuxième plainte, que les questions dont traite ce rapport ainsi que trois des recommandations qui y sont faites font déjà l'objet du litige en Cour fédérale. La Commissaire compte suivre ce dossier de très près, tout comme le résultat de son recours.

2.3 PETITES MUNICIPALITÉS, PLUS GRANDE VITALITÉ ?

Le Commissariat suit de près le dossier des transformations municipales, cherchant à assurer la préservation des droits linguistiques. Souvent, la communauté minoritaire de langue officielle d'une province constitue une majorité dans le contexte municipal. La municipalité est dès lors un centre de ralliement et de défense des droits de la minorité et ses élus agissent comme chefs de file de la communauté. Cette configuration avantageuse a tendance à être mise en pièce par le fusionnement des municipalités au sein de grandes entités régionales. Cette année, la Commissaire est plus particulièrement intervenue au sujet des fusions municipales au Québec, en Ontario et dans la capitale du Canada.

Problème : Les fusions municipales font parfois disparaître des petites municipalités où les communautés minoritaires étaient en fait majoritaires.

Principe : La Partie VII de la *Loi* encourage les gouvernements à renforcer les communautés minoritaires, ce qui peut signifier de ne pas leur enlever les quelques institutions dont elles disposent, y compris les services municipaux.

Action : Le Commissariat a appuyé les communautés minoritaires qui réclament le maintien des droits acquis lors des restructurations municipales.

Au Québec

Les Commissaires Goldbloom et Adam sont intervenus auprès des autorités provinciales québécoises pour leur signaler les lacunes du rapport Bédard sur la fiscalité et le gouvernement local en ce qui concerne les droits linguistiques. À l'instar de nombreux élus municipaux de la communauté anglophone, le Commissariat a demandé aux autorités d'assurer le maintien du statut bilingue des districts anglophones après une éventuelle fusion du Grand Montréal. Les élus anglophones ont aussi adopté des résolutions prévoyant des référendums municipaux conditionnels aux fusions et revendiquent de meilleurs services en anglais de la part de la Communauté urbaine de Montréal. Les responsables gouvernementaux québécois ont généralement répondu que les services en anglais continueront à être offerts aux Anglo-Québécois après toute fusion.

Le poids de la communauté francophone de Rayside-Balfour

La municipalité de Rayside-Balfour compte environ 16 000 habitants, dont 57 % sont francophones. La ville de Sudbury compte près de 90 000 habitants, dont 28 % sont francophones. La municipalité régionale de Sudbury compte plus de 161 000 habitants, dont 29 % sont francophones.

Le poids de la communauté anglophone de Westmount

La ville de Westmount compte environ 20 000 habitants, dont 60 % sont anglophones. La ville de Montréal compte près d'un million d'habitants, dont 11 % sont anglophones. La Communauté urbaine de Montréal compte 1,7 million d'habitants, dont 18 % sont anglophones.

Au Québec, l'article 29.1 de la *Charte de la langue française* reconnaît certains droits à des services en anglais et l'usage de l'anglais comme langue de travail interne lorsqu'une municipalité compte 50 p. 100 d'habitants anglophones. Douze villes de l'Île de Montréal sont dans cette situation et elles exigent de maintenir ce droit advenant une fusion au sein du Grand Montréal.

À l'extérieur de Montréal, la Commissaire s'est également intéressée à la question des fusions touchant des villages anglophones. Notons, par exemple, la situation aux Îles-de-la-Madeleine où deux villages à majorité anglophone pourraient être fusionnés avec six villages largement francophones dans une seule communauté maritime. Pourtant, les habitants de l'un de ces deux villages, Grosse-Île, se sont prononcés par référendum contre ce projet de fusion.

En Ontario

En Ontario, plusieurs communautés francophones de la région d'Ottawa et de celle de Sudbury, qui sont visées par la loi 25 sur les fusions urbaines, ont présenté des

mémoires pour exiger la continuité, voire l'amélioration des services en français lors des fusions. La Commissaire s'est entretenue de la protection des droits linguistiques lors des fusions municipales avec le conseil de l'Association française des municipalités de l'Ontario. Elle a soumis des mémoires à MM. Glen Shortliffe et Hugh Thomas, conseillers auprès du ministre des Affaires municipales et chargés d'étudier la restructuration des régions d'Ottawa et de Sudbury. Au moment du dépôt du projet de loi 25 créant les villes restructurées à l'assemblée législative de l'Ontario, en décembre 1999, la Commissaire a communiqué avec le ministre des Affaires municipales, Tony Clement, et le premier ministre Mike Harris pour réitérer l'importance de maintenir les droits linguistiques acquis et de reconnaître le statut officiel du français et de l'anglais dans les villes restructurées d'Ottawa et de Sudbury. La Commissaire est intervenue de nouveau une fois les conseils de transition d'Ottawa et de Sudbury mis en place pour faire valoir l'importance du bilinguisme au palier municipal.

OTTAWA : BILINGUISME INCONTOURNABLE !

« La dimension bilingue de la capitale nationale, au même titre que les Édifices du Parlement, la Cour suprême du Canada et le Monument commémoratif de guerre du Canada, constitue un symbole extrêmement important pour les millions de citoyennes et de citoyens partout au pays, en plus de contribuer à l'image du Canada à l'étranger. »

– Dyane Adam,
Commissaire aux langues officielles

DANS LA CAPITALE DU CANADA

La Commissaire est intervenue à plusieurs reprises dans le dossier de la fusion municipale à Ottawa. Elle attache une importance cruciale au cas d'Ottawa puisqu'il s'agit de la capitale du Canada, et il serait inconcevable que les deux langues officielles n'y aient pas un statut égal. Elle a donc rencontré le comité responsable de l'élaboration de la politique municipale linguistique pour faire valoir l'esprit de la Partie VII de la *Loi* [article 43 (d)] qui énonce l'engagement du gouvernement fédéral à prendre des mesures incitant les autres paliers de gouvernement à offrir des services municipaux en français et en anglais. Elle a à cet effet sollicité et reçu l'appui du premier ministre du Canada.

2.4 CÉDER LES AÉROPORTS... SANS ABANDONNER LES DROITS LINGUISTIQUES

Depuis le début des années 1990, Transports Canada a entrepris de privatiser l'exploitation des aéroports en vertu de la loi relative aux cessions d'aéroports. Les cessions ont été réalisées par vente, dans le cas des aéroports locaux et régionaux, et par bail, dans le cas des grands aéroports. Or des plaintes ont été reçues à l'effet que les dispositions relatives à la *Loi sur les langues officielles* ne sont pas toujours respectées. La Commissaire a mené des enquêtes sur ces plaintes. De plus, elle est intervenue dans la modification de la réglementation en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* pour garantir le respect des droits linguistiques lors du contrôle des personnes et des biens avant l'embarquement.

AÉROPORTS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Problème : Certains aéroports locaux et régionaux cédés par Transports Canada ne respectent pas leurs obligations linguistiques, car aucun contrôle n'est exercé par le ministère. De plus, au terme de dix ans, ces obligations pourront être abandonnées.

Principe : Les accords de cession d'aéroports doivent prévoir non seulement le maintien des obligations linguistiques, mais aussi des mécanismes de contrôle et des pénalités.

Action : La Commissaire a enquêté et recommandé que Transports Canada fasse la promotion active de la mise en œuvre des obligations linguistiques.

Le Commissariat a décidé d'entreprendre une enquête à la suite des plaintes reçues à l'égard du non-respect des droits linguistiques des clients dans certains aéroports régionaux vendus par Transports Canada à des intérêts privés. L'enquête a révélé que les accords d'exploitation conclus avec les nouveaux propriétaires contiennent des dispositions touchant la disponibilité de certains services et la communication dans les deux langues officielles. Cependant, il s'avère que Transports Canada n'a pas mis en place de mécanismes pour assurer le respect de ces dispositions. De plus, au terme des dix années que couvrent ces accords, rien n'est prévu pour obliger les propriétaires d'aéroport à maintenir les services dans les deux langues officielles.

La Commissaire trouve cette situation inacceptable. Plusieurs aéroports régionaux sont touchés par cette lacune : Sudbury, Timmins, Sept-Îles, Windsor, Yarmouth, Val d'Or, Charlo, North Bay et Sault Ste. Marie. La Commissaire a recommandé que Transports Canada établisse des mécanismes de vérification et de mise en application des dispositions linguistiques contenues dans les accords de cession. Étant donné que les nouveaux propriétaires ne sont pas contraints à de tels mécanismes dans le cadre des accords signés, Transports Canada devrait offrir sa collaboration active pour appuyer leur mise en œuvre. La Commissaire a aussi recommandé que des mesures soient prises pour que les droits linguistiques soient respectés après la période de dix ans prévue dans les accords initiaux.

Transports Canada a répondu sans tarder aux recommandations de la Commissaire en affirmant sa volonté de faire tout ce qui est en son pouvoir pour assurer l'application des dispositions linguistiques, bien que les installations aéroportuaires vendues ne constituent plus des « bureaux » sous sa responsabilité au regard de la *Loi sur les langues officielles*.

AÉROPORTS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Problème : Certains aéroports locaux et régionaux cédés par Transports Canada ne respectent pas leurs obligations linguistiques, car aucun contrôle n'est exercé par le ministère. De plus, au terme de dix ans, ces obligations pourront être abandonnées.

Principe : Les accords de cession d'aéroports doivent prévoir non seulement le maintien des obligations linguistiques, mais aussi des mécanismes de contrôle et des pénalités.

Action : La Commissaire a enquêté et recommandé que Transports Canada fasse la promotion active de la mise en œuvre des obligations linguistiques.

Le Commissariat a décidé d'entreprendre une enquête à la suite des plaintes reçues à l'égard du non-respect des droits linguistiques des clients dans certains aéroports régionaux vendus par Transports Canada à des intérêts privés. L'enquête a révélé que les accords d'exploitation conclus avec les nouveaux propriétaires contiennent des dispositions touchant la disponibilité de certains services et la communication dans les deux langues officielles. Cependant, il s'avère que Transports Canada n'a pas mis en place de mécanismes pour assurer le respect de ces dispositions. De plus, au terme des dix années que couvrent ces accords, rien n'est prévu pour obliger les propriétaires d'aéroport à maintenir les services dans les deux langues officielles.

La Commissaire trouve cette situation inacceptable. Plusieurs aéroports régionaux sont touchés par cette lacune : Sudbury, Timmins, Sept-Îles, Windsor, Yarmouth, Val d'Or, Charlo, North Bay et Sault Ste. Marie. La Commissaire a recommandé que Transports Canada établisse des mécanismes de vérification et de mise en application des dispositions linguistiques contenues dans les accords de cession. Étant donné que les nouveaux propriétaires ne sont pas contraints à de tels mécanismes dans le cadre des accords signés, Transports Canada devrait offrir sa collaboration active pour appuyer leur mise en œuvre. La Commissaire a aussi recommandé que des mesures soient prises pour que les droits linguistiques soient respectés après la période de dix ans prévue dans les accords initiaux.

Transports Canada a répondu sans tarder aux recommandations de la Commissaire en affirmant sa volonté de faire tout ce qui est en son pouvoir pour assurer l'application des dispositions linguistiques, bien que les installations aéroportuaires vendues ne constituent plus des « bureaux » sous sa responsabilité au regard de la *Loi sur les langues officielles*.

La Commissaire va rester aux aguets pour s'assurer que les dispositions linguistiques soient mises en application dans le cadre des accords de dix ans et que les services dans les deux langues officielles soient assez solidement ancrés pour pallier l'éventuelle perte des obligations légales à cet effet au terme des accords.

POINTS DE CONTRÔLE PRÉALABLE À L'EMBARQUEMENT

Problème : Certains services de contrôle aux points d'embarquement, assurés par Transports Canada ou des tiers, ne sont pas conformes aux obligations linguistiques prescrites.

Principe : Transports Canada doit s'assurer que les services de contrôle sont offerts dans les deux langues officielles.

Action : La Commissaire a recommandé des améliorations qui ont été suivies par Transports Canada, notamment l'adoption du droit d'imposer des contraventions aux opérateurs.

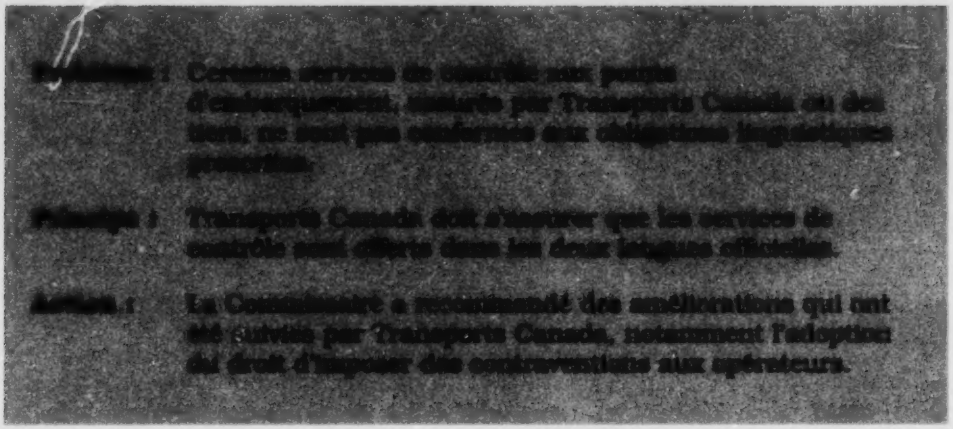
Après de multiples plaintes, le Commissariat a réalisé en 1998 une « Étude spéciale sur la langue de communication aux points de contrôle de sûreté préalable à l'embarquement dans les aéroports ». Les recommandations de cette étude portaient sur l'amélioration des mécanismes de contrôle et sur les lignes directrices destinées aux transporteurs aériens responsables de la sûreté préalable à l'embarquement.

Transports Canada a alors entrepris, entre autres, de revoir les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* pour imposer des contraventions aux lignes aériennes lorsque les droits linguistiques des passagers ne sont pas respectés lors des contrôles de sûreté. Jusqu'alors, le ministère ne pouvait compter que sur la conformité volontaire et n'avait d'autre recours que le renvoi en justice. De plus, le ministère a amélioré ses mécanismes de contrôle et clarifié ses lignes directrices pour la sûreté préalable à l'embarquement.

Le Commissariat a appuyé la démarche de Transports Canada afin de renforcer l'application des dispositions relatives à la *Loi sur les langues officielles*. Il se réjouit des efforts déployés par ce ministère pour améliorer l'offre de services dans les deux langues officielles dans les aéroports. La Commissaire assurera le suivi de l'étude de 1998 au cours de la prochaine année afin de vérifier l'efficacité des mesures prises.

La Commissaire va rester aux aguets pour s'assurer que les dispositions linguistiques soient mises en application dans le cadre des accords de dix ans et que les services dans les deux langues officielles soient assez solidement ancrés pour pallier l'éventuelle perte des obligations légales à cet effet au terme des accords.

POINTS DE CONTRÔLE PRÉALABLE À L'EMBARQUEMENT



Après de multiples plaintes, le Commissariat a réalisé en 1998 une « Étude spéciale sur la langue de communication aux points de contrôle de sûreté préalable à l'embarquement dans les aéroports ». Les recommandations de cette étude portaient sur l'amélioration des mécanismes de contrôle et sur les lignes directrices destinées aux transporteurs aériens responsables de la sûreté préalable à l'embarquement.

Transports Canada a alors entrepris, entre autres, de revoir les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* pour imposer des contraventions aux lignes aériennes lorsque les droits linguistiques des passagers ne sont pas respectés lors des contrôles de sûreté. Jusqu'alors, le ministère ne pouvait compter que sur la conformité volontaire et n'avait d'autre recours que le renvoi en justice. De plus, le ministère a amélioré ses mécanismes de contrôle et clarifié ses lignes directrices pour la sûreté préalable à l'embarquement.

Le Commissariat a appuyé la démarche de Transports Canada afin de renforcer l'application des dispositions relatives à la *Loi sur les langues officielles*. Il se réjouit des efforts déployés par ce ministère pour améliorer l'offre de services dans les deux langues officielles dans les aéroports. La Commissaire assurera le suivi de l'étude de 1998 au cours de la prochaine année afin de vérifier l'efficacité des mesures prises.

CONCLUSION

La quête du « déficit zéro » au sein du gouvernement fédéral a occasionné de multiples transformations gouvernementales, dont les retombées contribuent déjà à l'érosion de l'offre de services. Sur le plan des langues officielles, la Commissaire constate que les droits acquis sont souvent brimés par ces transformations. Les multiples plaintes reçues à cet effet de même que les études menées par le Commissariat et d'autres groupes illustrent que ces transformations continuent d'éroder les droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens.

Plus d'une année après avoir reçu les recommandations du rapport Fontaine, après les constats peu encourageants du rapport Savoie et, enfin, par suite du jugement de la Cour suprême dans l'affaire Beaulac, force est de constater que les intentions énoncées ne sont que de belles paroles. Les actions concrètes qui s'imposent pour renverser la vapeur se font toujours attendre. De toute évidence, la haute fonction publique et l'appareil politique n'ont pas encore entièrement intégré à leur fonctionnement l'objet premier de la *Loi sur les langues officielles*.

Dans toutes ses interventions auprès des divers ministères fédéraux et des autres paliers de gouvernement, la Commissaire n'a cessé de mettre de l'avant les cinq principes directeurs qui doivent guider les autorités lors des transformations gouvernementales. Il s'agit avant tout de préserver les droits acquis et de veiller à promouvoir le développement des communautés minoritaires. De plus, les gouvernements doivent mettre en place des mécanismes de recours, de redressement et de reddition des comptes pour que les titulaires de ces droits puissent s'exprimer. Les droits acquis et les mécanismes de recours constituent des contrepoids démocratiques au droit de gestion du gouvernement, de quelque manière qu'il soit exercé. Enfin, les droits linguistiques des fonctionnaires touchés par ces transformations doivent être pris en compte.

Cette approche plus incisive doit avoir pour pierre angulaire un nouveau leadership de la part des élus et des hauts fonctionnaires fédéraux. Les langues officielles, en tant que valeur fondamentale du Canada, doivent être intégrées à leur vision et à leurs pratiques. Ils doivent en faire un usage effectif. Ils doivent non seulement mettre en valeur les processus qui visent à promouvoir les langues officielles, mais aussi rendre compte des résultats obtenus.

L'HEURE EST AU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Chapitre 3

PARCE QU'ELLES VIVENT EN SITUATION MINORITAIRE ET QUE NOTRE HISTOIRE NE LES A PAS TOUJOURS TRAITÉES AVEC ÉQUITÉ, LES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES DE LANGUE OFFICIELLE SONT EN DROIT, AU BESOIN, DE BÉNÉFICIER DE MESURES RÉPARATRICES DESTINÉES À RÉTABLIR L'ÉGALITÉ DES DEUX COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE. LE SOUTIEN ACTIF DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES ET L'OUVERTURE DE CES DERNIÈRES À LA CONCERTATION AVEC LES COMMUNAUTÉS SONT DONC D'UNE IMPORTANCE CAPITALE. AU COURS DE LA DERNIÈRE ANNÉE, LE COMMISSARIAT EST INTERVENU À PLUSIEURS OCCASIONS DANS CE SENS, EN S'APPUYANT NOTAMMENT SUR LA PARTIE VII DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*, ET TOUT INDIQUE QUE LES RÉSULTATS POURRAIENT SE RÉPERCUTER À LONG TERME. LE BILAN DE L'ANNÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS EST PRÉSENTÉ EN TROIS TEMPS :

CONTEXTE GOUVERNEMENTAL. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL S'ACQUITTE TIMIDEMENT DE SES OBLIGATIONS EN VERTU DE PARTIE VII DE LA *LOI*. LA COMMISSAIRE LE LUI RAPPELLE CONSTAMMENT, TOUT EN REMÉMORANT AUX COMMUNAUTÉS MINORITAIRES QU'ELLES DOIVENT UTILISER CET OUTIL POUR ATTEINDRE LEUR PLEIN DÉVELOPPEMENT.

SANTÉ. L'UN DES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DE L'ANNÉE AURA ÉTÉ LE JUGEMENT DE LA COUR DIVISIONNAIRE DE L'ONTARIO EN FAVEUR DU MAINTIEN DES SERVICES OFFERTS AUX FRANCOPHONES PAR L'HÔPITAL MONTFORT D'OTTAWA. LA COMMISSAIRE SE RÉJOUIT DE CETTE PREMIÈRE VICTOIRE DANS UNE LUTTE QUI N'EST PAS TERMINÉE PUISQUE LA PROVINCE EN A APPELÉ DE CETTE DÉCISION. ELLE A AUSSI ENCOURAGÉ LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC À RECONDUIRE L'ENTENTE FÉDÉRALE-PROVINCIALE POUR LA SANTÉ DE LA COMMUNAUTÉ ANGLOPHONE.

Langue d'instruction. S'il est un fait attesté par l'histoire contemporaine, c'est que le développement des communautés minoritaires passe par une éducation de qualité dans leur langue. La Commissaire et son prédécesseur sont intervenus à plusieurs reprises dans des recours judiciaires pour faire valoir les droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

3.1 LE FÉDÉRAL AMBIVALENT FACE À LA PARTIE VII

Pour les communautés minoritaires de langue officielle, comme pour le Commissariat, la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* revêt un sens particulier. Plus qu'une simple référence juridique, il s'agit d'un outil de développement qui offre une perspective d'avenir. La Partie VII est un outil dont se servent les communautés et le Commissariat pour faire valoir les droits acquis en matière de vie communautaire intégrale dans les deux langues officielles.

Problème : Les institutions fédérales ne s'acquittent pas pleinement de leurs obligations au regard du développement des communautés minoritaires de langue officielle et de la reconnaissance du français et de l'anglais.

Principe : Les organismes centraux du gouvernement fédéral doivent exercer davantage de leadership pour enjoindre toutes les institutions fédérales de contribuer activement au développement des communautés minoritaires.

Action : La Commissaire a incité le gouvernement à adopter une action concertée. Elle a accueilli favorablement l'annonce du rôle élargi du Comité des sous-ministres responsables des langues officielles.

Lorsqu'elle a été adoptée en 1988, la *Loi sur les langues officielles* a marqué une étape majeure dans l'édification des droits linguistiques et la protection des minorités au Canada. Elle a sanctionné un nouveau type de droits dont la dimension de droits collectifs a ouvert une perspective inégalée. Le législateur a utilisé des verbes actifs et des termes on ne peut plus exigeants, tels que « épanouissement » et « pleine reconnaissance ». Il a voulu signifier que la Partie VII ne vise pas à consacrer le *statu quo*, mais bien à le changer par rapport à la façon dont les programmes du gouvernement fédéral sont conçus et mis en œuvre.

Langue d'instruction. S'il est un fait attesté par l'histoire contemporaine, c'est que le développement des communautés minoritaires passe par une éducation de qualité dans leur langue. La Commissaire et son prédécesseur sont intervenus à plusieurs reprises dans des recours judiciaires pour faire valoir les droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

3.1 LE FÉDÉRAL AMBIVALENT FACE À LA PARTIE VII

Pour les communautés minoritaires de langue officielle, comme pour le Commissariat, la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* revêt un sens particulier. Plus qu'une simple référence juridique, il s'agit d'un outil de développement qui offre une perspective d'avenir. La Partie VII est un outil dont se servent les communautés et le Commissariat pour faire valoir les droits acquis en matière de vie communautaire intégrale dans les deux langues officielles.

Problème : Les institutions fédérales ne s'acquittent pas pleinement de leurs obligations au regard du développement des communautés minoritaires de langue officielle et de la reconnaissance du français et de l'anglais.

Principe : Les organismes centraux du gouvernement fédéral doivent exercer davantage de leadership pour enjoindre toutes les institutions fédérales de contribuer activement au développement des communautés minoritaires.

Action : La Commissaire a incité le gouvernement à adopter une action concertée. Elle a accueilli favorablement l'annonce du rôle élargi du Comité des sous-ministres responsables des langues officielles.

Lorsqu'elle a été adoptée en 1988, la *Loi sur les langues officielles* a marqué une étape majeure dans l'édification des droits linguistiques et la protection des minorités au Canada. Elle a sanctionné un nouveau type de droits dont la dimension de droits collectifs a ouvert une perspective inégalée. Le législateur a utilisé des verbes actifs et des termes on ne peut plus exigeants, tels que « épanouissement » et « pleine reconnaissance ». Il a voulu signifier que la Partie VII ne vise pas à consacrer le *statu quo*, mais bien à le changer par rapport à la façon dont les programmes du gouvernement fédéral sont conçus et mis en œuvre.

À l'instar de la Cour suprême du Canada qui a affirmé dans son jugement dans l'affaire Beaulac (voir la section 4.2) le caractère réparateur des droits linguistiques, la Commissaire juge que la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi* doit tenir compte du caractère réparateur de cette disposition destinée à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion historique et progressive des minorités. Par caractère réparateur, on entend que les mesures doivent viser à rétablir les conditions d'une égalité de fait entre les deux communautés de langue officielle. C'est ainsi seulement que les Canadiens et les Canadiennes pourront vivre en français ou en anglais dans leur pays, et que l'identité propre du Canada s'en trouvera raffermie.

C'est pourquoi, dans l'exercice de son mandat, la Commissaire accorde une grande priorité à la pleine mise en œuvre de la Partie VII. Depuis 1988, le gouvernement fédéral est sous surveillance face à son obligation de changer ses structures et sa manière de faire. Chaque institution fédérale doit en effet mettre en place un « régime d'application approprié » afin de contribuer aux objectifs de la *Loi* compte tenu de son propre mandat, de ses programmes, de ses ressources et de son influence.

Au cours de la dernière année, le Commissariat a surtout mis l'accent sur la sensibilisation directe du plus haut niveau du gouvernement aux enjeux de la Partie VII et sur la nécessité de renouveler le régime d'application. Ceci a donné lieu à de nombreuses interventions auprès des institutions ayant des responsabilités en la matière. Au terme de l'année, la Commissaire se réjouit de quelques avancées, mais tient à souligner le chemin qui reste à faire.

LA « PARTIE VII »

Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Loi sur les langues officielles, Partie VII, article 41 (1988)

QUELQUES AVANCÉES...

Dans son *Rapport annuel 1998*, le Commissaire indiquait positivement que chaque ministère devait dorénavant nommer un cadre supérieur directement responsable devant le sous-ministre pour agir comme « champion » des langues officielles. Cette année, la Commissaire s'est fait un devoir de rencontrer les ministères et les sociétés d'État afin de souligner leur contribution et connaître leurs attentes. Constatant que les champions sont entrés en scène, elle a fait valoir qu'ils devraient jouer pleinement leur rôle à l'avenir. C'est une avenue dont l'incidence reste à déterminer et que la Commissaire scrutera de près cette année.

Le Commissariat aux langues officielles n'a cessé de réitérer que le régime d'application de la Partie VII de la *Loi* reste déficient au regard des engagements pris et que le leadership gouvernemental doit, en conséquence, venir du plus haut niveau. La Commissaire proposait que les organismes centraux du gouvernement adoptent une approche concertée pour élargir l'application de la Partie VII à l'ensemble du gouvernement.

Le greffier du Conseil privé a formellement acquiescé aux recommandations du Commissariat en annonçant, en février 2000, l'élargissement du mandat du Comité des sous-ministres responsables des langues officielles (CSMLO). Doté d'un secrétariat permanent, le CSMLO se propose donc « d'assurer un leadership intégré et de constituer un lieu de convergence de haut niveau au sein de l'appareil gouvernemental canadien en matière de langue officielle ». En plus d'évaluer l'état général du dossier des langues officielles, le Comité établira annuellement des priorités et des objectifs stratégiques pour guider toutes les institutions fédérales dans les trois secteurs suivants : le bilinguisme institutionnel, la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le Comité entend entamer un dialogue avec les représentants des communautés minoritaires et des organismes nationaux œuvrant dans le dossier des langues officielles. La Commissaire se réjouit particulièrement de constater que le CSMLO a, dès février 2000, adopté quatre priorités stratégiques : vision renouvelée, Internet en français, domaine de la santé, langue de travail.

La concertation directe avec les communautés est un mode de fonctionnement incontournable pour les institutions fédérales dans leur mise en œuvre de la Partie VII. À ce titre, la Commissaire désire souligner encore cette année le progrès accompli par Développement des ressources humaines Canada dans son rapprochement des communautés. Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne et le *Human Resource Regional Table of the English Language Community in Quebec* sont des organismes de concertation exemplaires.

En participant à ces comités conjoints des communautés et du gouvernement, le fédéral donne l'exemple de ce qui devrait devenir une approche omniprésente axée sur l'orientation commune du développement d'un secteur. La Commissaire préconise en effet l'élargissement de cette approche qui, jusqu'à maintenant, est restée confinée au secteur du développement des ressources humaines.

C'est d'ailleurs dans cette foulée que semble se diriger le nouveau Comité consultatif sur les communautés francophones minoritaires que le ministre de la Santé s'apprêtait à nommer au printemps 2000. Ce Comité est une réponse au dossier établi par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada qui démontrait l'importance qu'attachent les communautés au secteur de la santé. La Commissaire surveillera avec intérêt l'influence exercée par ce nouvel organe de concertation.

DES INERTIES PERSISTANTES...

Devant l'ampleur du défi à relever pour pleinement mettre en œuvre son engagement envers l'épanouissement des communautés minoritaires, les initiatives fédérales n'ont pas eu l'envergure nécessaire pour annuler les effets des inerties persistantes. Le Commissaire faisait remarquer dans son *Rapport annuel 1998* que seulement 27 des quelque 200 institutions fédérales ont à rendre compte de leurs

responsabilités au regard de la *Loi sur les langues officielles*. Or celles-là représentent moins de 20 p. 100 des institutions fédérales, et les autres institutions restent dans l'ombre. La Commissaire constate que la situation n'a guère changé et réitère que ce régime d'application est inadéquat. Elle propose aux institutions de jauger leurs mérites à la lumière des six indicateurs de qualité que le Commissariat a énoncés en 1998 pour évaluer les plans d'actions relatifs à la Partie VII.

En ce qui concerne ces 27 institutions désignées, il est en outre difficile d'évaluer dans quelle mesure leur action a eu une incidence sur les communautés. Leurs plans d'action et leurs rapports continuent de mettre l'accent sur leurs activités plutôt que sur les résultats obtenus auprès des communautés minoritaires. Pourtant, la gestion axée sur les résultats fait désormais partie intégrante de la culture de la fonction publique fédérale et elle ne devrait pas être dissociée de la question des langues officielles. En mesurant rigoureusement leur rendement, les institutions désignées devraient normalement s'adresser aux communautés elles-mêmes pour savoir si elles ont obtenu les résultats attendus.

Les institutions fédérales désignées font souvent valoir que leurs programmes courants répondent aux besoins des Canadiens et des Canadiennes et que, de ce fait, elles s'acquittent aussi de leurs responsabilités envers les communautés minoritaires. Pourtant, la Commissaire constate qu'il manque le plus souvent d'adéquation entre ces programmes et les besoins spécifiques des communautés minoritaires. Il est en effet peu fréquent de constater une ingéniosité à tailler des programmes sur mesure pour ces communautés. C'est pourtant ce à quoi devrait inciter la Partie VII de la *Loi*.

À ce titre, la Commissaire relève l'initiative intéressante de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada qui s'est assurée de mettre en place, dans chacune des quatre provinces de l'Ouest, des organismes de développement économique communautaire francophones. Ceux-ci disposent d'un financement permanent et gèrent des fonds d'aide à la PME.

LES INDICATEURS DE QUALITÉ

La Commissaire propose d'évaluer les plans d'action des institutions fédérales à la lumière des six indicateurs suivants : cadre politique et leadership adéquats; stratégie appropriée de mise en œuvre; résultats atteints et incidence escomptée; systèmes de gestion et de vérification du rendement; cadre de responsabilisation et de reddition des comptes; intégration de la Partie VII à la culture organisationnelle.

La Commissaire réitère la pertinence pour les institutions fédérales de travailler en étroite collaboration avec les communautés afin d'identifier adéquatement leurs besoins et d'en tenir compte dans la révision de leurs programmes destinés à ces communautés.

En somme, 1999-2000 a été marquée par certaines avancées et certains principes méritoires semblent acquis, mais il reste beaucoup à faire aux institutions fédérales pour assumer pleinement leurs responsabilités au regard de la Partie VII. Elles peuvent compter sur la vigilance de la Commissaire pour les inciter à franchir de nouvelles étapes.

3.2 MOBILISATION POUR LA SANTÉ

La menace de fermeture de l'Hôpital Montfort a secoué l'opinion publique et mobilisé la communauté franco-ontarienne depuis 1997. Le Commissariat est intervenu à plusieurs reprises et un dénouement provisoire s'est produit en 1999. Au Québec, la Commissaire a aussi incité les gouvernements à reconduire une entente fédérale-provinciale sur la santé de la minorité anglophone.

Problème : Le gouvernement de l'Ontario a envisagé de fermer, puis de réduire les services offerts par l'Hôpital Montfort à la communauté franco-ontarienne.

Principe : L'Hôpital Montfort est une institution centrale à la vitalité de la communauté franco-ontarienne et doit être préservé en vertu de la Partie VII de la *Loi*.

Action : Les Commissaires ont à plusieurs reprises joint leur voix à celle du mouvement pour la sauvegarde de Montfort.

SOS MONTFORT

Fermer Montfort : Jamais !

En février 1997, la Commission de restructuration des soins de santé de l'Ontario recommandait la fermeture de l'Hôpital Montfort d'Ottawa. Aussitôt, le Commissaire Goldbloom intervenait formellement auprès du ministre de la Santé de l'Ontario, tout en reconnaissant que la santé est de compétence provinciale. Durant la longue lutte de la communauté franco-ontarienne pour maintenir intégralement les services offerts par Montfort, le Commissaire est resté actif pour faire valoir le caractère central de cet établissement de santé pour la vitalité de la communauté franco-ontarienne. Il affirmait ainsi remplir son mandat au regard de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Les arguments défendus par le Commissaire étaient que Montfort est le seul hôpital à offrir une gamme complète de services de santé en français et qu'il est important pour les patients de pouvoir communiquer dans leur propre langue, surtout que l'Hôpital Montfort dessert un bassin de population qui dépasse largement Ottawa et qui inclut des unilingues francophones. En outre, vu la pénurie

En somme, 1999-2000 a été marquée par certaines avancées et certains principes méritoires semblent acquis, mais il reste beaucoup à faire aux institutions fédérales pour assumer pleinement leurs responsabilités au regard de la Partie VII. Elles peuvent compter sur la vigilance de la Commissaire pour les inciter à franchir de nouvelles étapes.

3.2 MOBILISATION POUR LA SANTÉ

La menace de fermeture de l'Hôpital Montfort a secoué l'opinion publique et mobilisé la communauté franco-ontarienne depuis 1997. Le Commissariat est intervenu à plusieurs reprises et un dénouement provisoire s'est produit en 1999. Au Québec, la Commissaire a aussi incité les gouvernements à reconduire une entente fédérale-provinciale sur la santé de la minorité anglophone.

Problème : Le gouvernement de l'Ontario a envisagé de fermer, puis de réduire les services offerts par l'Hôpital Montfort à la communauté franco-ontarienne.

Principe : L'Hôpital Montfort est une institution centrale à la vitalité de la communauté franco-ontarienne et doit être préservé en vertu de la Partie VII de la *Loi*.

Action : Les Commissaires ont à plusieurs reprises joint leur voix à celle du mouvement pour la sauvegarde de Montfort.

SOS MONTFORT

Fermer Montfort : Jamais !

En février 1997, la Commission de restructuration des soins de santé de l'Ontario recommandait la fermeture de l'Hôpital Montfort d'Ottawa. Aussitôt, le Commissaire Goldbloom intervenait formellement auprès du ministre de la Santé de l'Ontario, tout en reconnaissant que la santé est de compétence provinciale. Durant la longue lutte de la communauté franco-ontarienne pour maintenir intégralement les services offerts par Montfort, le Commissaire est resté actif pour faire valoir le caractère central de cet établissement de santé pour la vitalité de la communauté franco-ontarienne. Il affirmait ainsi remplir son mandat au regard de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Les arguments défendus par le Commissaire étaient que Montfort est le seul hôpital à offrir une gamme complète de services de santé en français et qu'il est important pour les patients de pouvoir communiquer dans leur propre langue, surtout que l'Hôpital Montfort dessert un bassin de population qui dépasse largement Ottawa et qui inclut des unilingues francophones. En outre, vu la pénurie

de professionnels de la santé en langue française en Ontario, le rôle de formation de Montfort est essentiel. Enfin, il a souligné l'attachement des Franco-Ontariens et Franco-Ontariennes pour cette institution et la signification nationale de ce cas en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les opposants à la fermeture et à la réduction des services à l'Hôpital Montfort ont déposé, le 7 avril 1997, une action devant la Cour de l'Ontario. Le Commissaire Goldbloom a été assigné à comparaître par le procureur des requérants et il a témoigné. Le 29 novembre 1999, la Cour divisionnaire de l'Ontario a reconnu le bien-fondé de la demande des requérants. Elle a accepté l'argument selon lequel l'existence d'un tel centre hospitalier est essentiel à la préservation de la culture de la minorité franco-ontarienne ainsi qu'à la prestation continue de services médicaux et de formation médicale en français. Selon la Cour, la Commission n'a pas respecté l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la Constitution canadienne, nommément celui de la protection des minorités. Les directives de la Commission ont donc été annulées.

La Commission de restructuration des soins de santé a interjeté appel de la décision. L'appel devrait être entendu au cours de l'an 2000. Dans la poursuite de ce dossier, la Commissaire restera, comme son prédécesseur, à l'affût des nouveaux développements et de leur incidence sur la vitalité de la communauté franco-ontarienne.

Au Québec, la Commissaire est intervenue dans le contexte des transformations du système de la santé pour encourager le gouvernement provincial à reconduire l'entente fédérale provinciale sur la santé et les services sociaux de la communauté anglophone. Cette entente permettrait notamment de mettre en place une programmation et une structure de coordination appropriées aux besoins de la communauté anglophone.

3.3 L'ÉDUCATION DANS LES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES

La *Charte canadienne des droits et libertés* a consacré ce que les communautés minoritaires défendaient depuis toujours : l'école comme pierre angulaire de leur développement. L'article 23 de la *Charte* reconnaît en effet le droit à l'instruction dans la langue de la minorité. Mais, entre la reconnaissance du droit et sa pleine application, il y a un long chemin parsemé d'obstacles politiques et juridiques que n'ont pas fini de franchir les communautés minoritaires, avec l'appui du Commissariat aux langues officielles.

La nouvelle Commissaire reprend le flambeau avec enthousiasme et détermination. Dans son esprit, la mission de l'école est claire : remédier à l'érosion historique progressive des communautés minoritaires et favoriser leur

épanouissement. Pour relever le défi qu'impose cette mission, la Commissaire rappelle qu'il faut d'abord comprendre que cette érosion découle d'injustices passées, dont les inégalités persistantes à l'échelle nationale entre les systèmes d'éducation de langue française et ceux de langue anglaise. Il faut ensuite savoir que l'érosion cause préjudice aux communautés sur le plan institutionnel, économique et démographique, mais touche aussi à leurs dimensions psychologique et culturelle.

La Commissaire a profité de son allocution devant les États généraux sur la petite enfance, à Toronto, le 29 janvier 2000, pour inciter les intervenants des communautés à élaborer ensemble des plans de mise en œuvre des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Le chronomètre tourne depuis 1982 et il faut passer rapidement à l'action avec des plans réalistes, prenant toute la mesure des moyens à mettre en œuvre. Trois problèmes préoccupent la Commissaire de façon prioritaire :

L'ÉCOLE

L'école est l'institution la plus importante pour la survie de la minorité linguistique officielle.

1. la difficulté, pour les écoles francophones minoritaires, d'identifier et d'attirer les enfants admissibles à l'instruction dans la langue de la minorité en vertu de la *Charte*;
2. le besoin criant de s'occuper de la petite enfance;
3. la nécessité de concilier l'engouement des jeunes pour une culture mondialisée sous forte influence américaine et l'attachement à leur langue et leur culture propres.

Des précisions sur ces thèmes sont fournies ci-dessous. Nous exposons ensuite les principaux enjeux qui se sont manifestés sur le plan juridique au regard de l'article 23 de la *Charte*.

RALLIER LES ENFANTS ADMISSIBLES EN VERTU DE LA *CHARTE*

Problème : Près de la moitié des enfants admissibles à l'instruction dans la langue de la minorité en vertu de la *Charte* ne fréquentent pas les écoles de langue française.

Principe : La scolarisation en français de ces enfants est une condition pour assurer la vitalité de la dualité linguistique canadienne.

Action : La Commissaire apporte un éclairage sur cet enjeu complexe en menant deux études.

épanouissement. Pour relever le défi qu'impose cette mission, la Commissaire rappelle qu'il faut d'abord comprendre que cette érosion découle d'injustices passées, dont les inégalités persistantes à l'échelle nationale entre les systèmes d'éducation de langue française et ceux de langue anglaise. Il faut ensuite savoir que l'érosion cause préjudice aux communautés sur le plan institutionnel, économique et démographique, mais touche aussi à leurs dimensions psychologique et culturelle.

La Commissaire a profité de son allocution devant les États généraux sur la petite enfance, à Toronto, le 29 janvier 2000, pour inciter les intervenants des communautés à élaborer ensemble des plans de mise en œuvre des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Le chronomètre tourne depuis 1982 et il faut passer rapidement à l'action avec des plans réalistes, prenant toute la mesure des moyens à mettre en œuvre. Trois problèmes préoccupent la Commissaire de façon prioritaire :

L'ÉCOLE

« L'école est l'institution la plus importante pour la survie de la minorité linguistique officielle. »

Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard, 2000 CSC 1, p. 5

1. la difficulté, pour les écoles francophones minoritaires, d'identifier et d'attirer les enfants admissibles à l'instruction dans la langue de la minorité en vertu de la *Charte*;
2. le besoin criant de s'occuper de la petite enfance;
3. la nécessité de concilier l'engouement des jeunes pour une culture mondialisée sous forte influence américaine et l'attachement à leur langue et leur culture propres.

Des précisions sur ces thèmes sont fournies ci-dessous. Nous exposons ensuite les principaux enjeux qui se sont manifestés sur le plan juridique au regard de l'article 23 de la *Charte*.

RALLIER LES ENFANTS ADMISSIBLES EN VERTU DE LA *CHARTE*

Problème : **Près de la moitié des enfants admissibles à l'instruction dans la langue de la minorité en vertu de la *Charte* ne fréquentent pas les écoles de langue française.**

Principe : **La scolarisation en français de ces enfants est une condition pour assurer la vitalité de la dualité linguistique canadienne.**

Action : **La Commissaire apporte un éclairage sur cet enjeu complexe en menant deux études.**

Les parents qui répondent aux exigences de l'article 23 ont le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue de la minorité. Le Commissariat a voulu contribuer au défi que représente l'instruction dans la langue de la minorité de ces enfants admissibles en établissant le profil et l'évolution de ce groupe depuis 1982 et en explorant les motivations relatives aux choix scolaires faits par leurs parents. Le défi gigantesque qui se pose est celui d'attirer la moitié manquante de ce groupe d'élèves admissibles à cette instruction vers les écoles de langue française pour qu'ils ne perdent pas cet héritage familial et, ainsi, renforcer les communautés. Pour ce faire, l'école minoritaire de langue française doit trouver le moyen de convaincre les parents titulaires du droit à l'instruction qu'elle offre autant sinon davantage que sa contrepartie de langue anglaise. Ceci pose les conditions que l'école soit effectivement un milieu d'excellence, qu'elle dispense une éducation de qualité, qu'elle reçoive un soutien actif de la part de sa communauté immédiate et qu'elle soit le reflet de cette communauté.

QU'EST-CE QUI MOTIVE LE CHOIX SCOLAIRE DES PARENTS ?

L'étude intitulée *Motivations en ce qui a trait aux choix scolaires chez les parents ayants droit hors Québec* a été publiée en janvier 1999. Ses conclusions démontrent que l'école française incite d'autant plus les parents à faire ce choix qu'elle est associée à une communauté francophone perçue comme vivante. Les parents interrogés estiment, en effet, que le sentiment d'appartenance à la communauté francophone, l'intégration des activités scolaires et communautaires de même que la proximité géographique de l'école et du lieu de résidence sont des facteurs motivants. Sur un autre plan, l'accueil des parents non francophones dans l'école et l'attestation que la formation dispensée fait une place à l'apprentissage de l'anglais sont d'autres facteurs de motivation. La Commissaire estime que cette étude fournit un modèle d'analyse qui pourra être utilisé par les communautés minoritaires pour mieux circonscrire les défis qui se posent spécifiquement à elles.

LE PROFIL DES ENFANTS ADMISSIBLES DEPUIS 1982

La Commissaire a entrepris de dresser le profil de l'évolution des enfants admissibles à une instruction en langue française depuis 1982, date de l'adoption de la *Charte* avec son article 23 consacré au droit à l'instruction dans la langue de la minorité. L'étude constate que le nombre d'enfants dont les parents excercent leurs droits est en baisse constante entre 1986 et 1996. Cependant, le recours plus fréquent à l'article 23 semble avoir freiné cette baisse au cours des dernières années tout en augmentant le nombre d'écoles et leurs effectifs. Le but de l'article 23 est loin d'être atteint. Il faut renouveler les interventions réparatrices à tous les niveaux du système d'éducation. L'étude sera complétée et publiée au cours de la prochaine année.

LA PETITE ENFANCE A BESOIN DE GRANDS MOYENS

Problème : **Les communautés minoritaires ne disposent pas des ressources nécessaires pour assurer le développement de la petite enfance (de zéro à cinq ans).**

Principe : **La petite enfance est le moment crucial du développement de la personne et la société doit s'engager à fournir aux communautés minoritaires les moyens de s'en occuper adéquatement.**

Action : **La Commissaire a pris position à plusieurs reprises en faveur d'un engagement stratégique des gouvernements envers la petite enfance.**

Lors des États généraux sur la petite enfance, la Commissaire a appliqué aux enfants des communautés linguistiques minoritaires de l'Ontario les conclusions du rapport Mustard-MacCain qui sonne l'alarme, faisant valoir l'importance fondamentale des premières années de la vie, en particulier les trois premières. Elle a suggéré que les conditions qui permettent à la petite enfance de se développer positivement sont directement reliées au milieu de la famille, bien entendu, mais aussi à ceux de l'éducation et de la communauté. L'école peut influer sur cette étape cruciale du développement de l'être humain en sensibilisant directement les adolescents à l'importance de leur futur rôle de parent et en s'insérant dans le réseau des ressources parentales de la communauté.

L'ambition est vaste, mais le problème est profond, et il apparaît clairement que les communautés minoritaires sont souvent les moins armées en ressources et services pour s'y attaquer. C'est pourquoi la Commissaire estime que cette problématique s'inscrit dans la portée de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, de même que celle de l'article 23 de la *Charte*. Elle concluait devant les États généraux qu'un réseau de garderies adéquat, des services préscolaires d'appoint et des programmes appropriés pour la petite enfance des communautés minoritaires de langue officielle sont autant de moyens indispensables à leur plein épanouissement.

Dans son allocution lors du Forum Femmes francophones du 3e millénaire, à Ottawa, le 2 mars 2000, la Commissaire allait encore plus loin en incitant les intervenantes à faire en sorte que le nouveau Programme d'action national pour les enfants tienne compte des besoins particuliers des enfants vivant en milieu minoritaire. Ce faisant, elle réitérait son appui à l'Équipe francophonie, formée des dirigeants des associations provinciales et nationales, qui s'est saisie de ce dossier.

Encore une fois, la Commissaire estime qu'il incombe au gouvernement fédéral de fournir les ressources dont ont besoin les communautés minoritaires de langue officielle pour bénéficier pleinement de leurs droits linguistiques.

FACE À LA MONDIALISATION, LA DUALITÉ NE VA PAS DE SOI

Problème : **Attirés par la culture américaine, les jeunes francophones, mais aussi anglophones, du Canada risquent de s'identifier de moins en moins à la dualité canadienne.**

Principe : **C'est en ayant de solides racines que les individus pourront le mieux contribuer à la diversité mondiale.**

Action : **La Commissaire incite les gouvernements à s'assurer que les jeunes Canadiens et Canadiennes maîtrisent leur langue et leur culture.**

Lors de sa première allocution publique en tant que Commissaire devant l'Association canadienne d'éducation de langue française, le 6 août 1999, Mme Adam a eu l'occasion de faire part de ses réflexions sur l'éducation et l'identité des jeunes du Canada à l'heure de la mondialisation. Situant son nouveau rôle sur l'échiquier canadien, elle a affirmé que la question de la dualité linguistique est sans doute l'un des traits distinctifs du Canada, qu'il ne partage qu'avec une poignée de pays dans le monde. Pourtant, cette dualité ne va pas de soi. Pour preuve, elle a analysé l'attitude grandissante des jeunes francophones du Canada qui s'identifient à la langue et à la culture américaines. Dans une certaine mesure, la jeunesse anglophone du Canada est aussi soumise à cette influence de l'américanisation. C'est, pense-t-elle, méconnaître un axiome central de l'identité culturelle car « c'est dans la mesure où leurs racines linguistiques, communautaires et psychologiques seront solides que nos jeunes pourront étendre dans toutes les directions, vers le vaste monde extérieur, les branches de leur savoir, de leur compétence, de leur appui ».

La conclusion que la Commissaire en tire pour l'exercice de son mandat, c'est que le Canada doit prendre les mesures qui s'imposent pour veiller à ce que nos jeunes sachent concilier leur fascination pour une culture mondiale pluraliste, multilingue, dynamique et ouverte avec l'attachement à leur langue et leur culture propres. La vitalité des deux langues officielles nationales en dépend.

LA PETITE ENFANCE A BESOIN DE GRANDS MOYENS

Problème : Les communautés minoritaires ne disposent pas des ressources nécessaires pour assurer le développement de la petite enfance (de zéro à cinq ans).

Principe : La petite enfance est le moment crucial du développement de la personne et la société doit s'engager à fournir aux communautés minoritaires les moyens de s'en occuper adéquatement.

Action : La Commissaire a pris position à plusieurs reprises en faveur d'un engagement stratégique des gouvernements envers la petite enfance.

Lors des États généraux sur la petite enfance, la Commissaire a appliqué aux enfants des communautés linguistiques minoritaires de l'Ontario les conclusions du rapport Mustard-MacCain qui sonne l'alarme, faisant valoir l'importance fondamentale des premières années de la vie, en particulier les trois premières. Elle a suggéré que les conditions qui permettent à la petite enfance de se développer positivement sont directement reliées au milieu de la famille, bien entendu, mais aussi à ceux de l'éducation et de la communauté. L'école peut influer sur cette étape cruciale du développement de l'être humain en sensibilisant directement les adolescents à l'importance de leur futur rôle de parent et en s'insérant dans le réseau des ressources parentales de la communauté.

L'ambition est vaste, mais le problème est profond, et il apparaît clairement que les communautés minoritaires sont souvent les moins armées en ressources et services pour s'y attaquer. C'est pourquoi la Commissaire estime que cette problématique s'inscrit dans la portée de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, de même que celle de l'article 23 de la *Charte*. Elle concluait devant les États généraux qu'un réseau de garderies adéquat, des services préscolaires d'appoint et des programmes appropriés pour la petite enfance des communautés minoritaires de langue officielle sont autant de moyens indispensables à leur plein épanouissement.

Dans son allocution lors du Forum Femmes francophones du 3e millénaire, à Ottawa, le 2 mars 2000, la Commissaire allait encore plus loin en incitant les intervenantes à faire en sorte que le nouveau Programme d'action national pour les enfants tienne compte des besoins particuliers des enfants vivant en milieu minoritaire. Ce faisant, elle réitérait son appui à l'Équipe francophonie, formée des dirigeants des associations provinciales et nationales, qui s'est saisie de ce dossier.

Encore une fois, la Commissaire estime qu'il incombe au gouvernement fédéral de fournir les ressources dont ont besoin les communautés minoritaires de langue officielle pour bénéficier pleinement de leurs droits linguistiques.

FACE À LA MONDIALISATION, LA DUALITÉ NE VA PAS DE SOI

Problème : Attirés par la culture américaine, les jeunes francophones, mais aussi anglophones, du Canada risquent de s'identifier de moins en moins à la dualité canadienne.

Principe : C'est en ayant de solides racines que les individus pourront le mieux contribuer à la diversité mondiale.

Action : La Commissaire incite les gouvernements à s'assurer que les jeunes Canadiens et Canadiennes maîtrisent leur langue et leur culture.

Lors de sa première allocution publique en tant que Commissaire devant l'Association canadienne d'éducation de langue française, le 6 août 1999, Mme Adam a eu l'occasion de faire part de ses réflexions sur l'éducation et l'identité des jeunes du Canada à l'heure de la mondialisation. Situant son nouveau rôle sur l'échiquier canadien, elle a affirmé que la question de la dualité linguistique est sans doute l'un des traits distinctifs du Canada, qu'il ne partage qu'avec une poignée de pays dans le monde. Pourtant, cette dualité ne va pas de soi. Pour preuve, elle a analysé l'attitude grandissante des jeunes francophones du Canada qui s'identifient à la langue et à la culture américaines. Dans une certaine mesure, la jeunesse anglophone du Canada est aussi soumise à cette influence de l'américanisation. C'est, pense-t-elle, méconnaître un axiome central de l'identité culturelle car « c'est dans la mesure où leurs racines linguistiques, communautaires et psychologiques seront solides que nos jeunes pourront étendre dans toutes les directions, vers le vaste monde extérieur, les branches de leur savoir, de leur compétence, de leur appui ».

La conclusion que la Commissaire en tire pour l'exercice de son mandat, c'est que le Canada doit prendre les mesures qui s'imposent pour veiller à ce que nos jeunes sachent concilier leur fascination pour une culture mondiale pluraliste, multilingue, dynamique et ouverte avec l'attachement à leur langue et leur culture propres. La vitalité des deux langues officielles nationales en dépend.

LA COUR SUPRÊME DU CANADA RECONFIRME LE DROIT DE GESTION SCOLAIRE

Problème : Le ministre de l'Éducation de l'Île-du-Prince-Édouard a rejeté la décision de la Cour d'appel de cette province de créer une école française dans la communauté de Summerside.

Principe : L'application de l'article 23 de la *Charte* exige le respect des décisions prises par les conseils scolaires minoritaires.

Action : Le Commissaire est intervenu devant la Cour et le jugement a été favorable aux demandes des parents.

La Cour suprême du Canada a de nouveau précisé le droit des parents de langue minoritaire à des écoles homogènes et à la gestion exclusive de l'instruction dans la langue de la minorité par son jugement dans l'affaire *Arsenault-Cameron* c. *Île-du Prince-Édouard* en janvier 2000. Elle a confirmé le droit des parents francophones de Summerside, à l'Île-du-Prince-Édouard, de faire instruire leurs enfants en français dans cette ville. Dans cette cause, les parents contestaient la décision du ministre de l'Éducation de transporter leurs enfants dans un village voisin pour leur instruction en langue française, bien qu'un nombre suffisant leur eût permis de créer une école à Summerside, avec l'aval de leur conseil scolaire.

L'« ARTICLE 23 »

LANGUE D'INSTRUCTION

23. (1) Les citoyens canadiens

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette

LA COUR SUPRÊME DU CANADA RECONFIRME LE DROIT DE GESTION SCOLAIRE

Problème : Le ministre de l'Éducation de l'Île-du-Prince-Édouard a rejeté la décision de la Cour d'appel de cette province de créer une école française dans la communauté de Summerside.

Principe : L'application de l'article 23 de la *Charte* exige le respect des décisions prises par les conseils scolaires minoritaires.

Action : Le Commissaire est intervenu devant la Cour et le jugement a été favorable aux demandes des parents.

La Cour suprême du Canada a de nouveau précisé le droit des parents de langue minoritaire à des écoles homogènes et à la gestion exclusive de l'instruction dans la langue de la minorité par son jugement dans l'affaire *Arsenault-Cameron* c. *Île-du Prince-Édouard* en janvier 2000. Elle a confirmé le droit des parents francophones de Summerside, à l'Île-du-Prince-Édouard, de faire instruire leurs enfants en français dans cette ville. Dans cette cause, les parents contestaient la décision du ministre de l'Éducation de transporter leurs enfants dans un village voisin pour leur instruction en langue française, bien qu'un nombre suffisant leur eût permis de créer une école à Summerside, avec l'aval de leur conseil scolaire.

L'« ARTICLE 23 »

LANGUE D'INSTRUCTION

23. (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette

instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

Continuité d'emploi de la langue d'instruction

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

Justification par le nombre

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

- *Charte canadienne des droits et libertés*, article 23 (1982)

Le Commissaire est intervenu dans cette cause en mettant en lumière son interprétation de l'article 23 de la *Charte*. Selon lui, le ministre doit toujours tenir compte de l'article 23 dans ses décisions au regard de l'instruction dans la langue de la minorité. Il doit notamment prendre en compte l'incidence de ses décisions sur la langue et la culture de la communauté minoritaire. De plus, le ministre doit respecter la décision prise par le conseil scolaire de langue française qui agit à titre de représentant des parents titulaires du droit à l'instruction dans la langue de la minorité et ne peut substituer sa décision pour des motifs non pertinents à la mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte*.

Le jugement réitère l'indissociabilité des droits linguistiques et des préoccupations à l'égard de la culture véhiculée par la langue. Il rappelle que l'article 23 vise à corriger une situation historique et que l'égalité réelle peut, dans

certaines circonstances, exiger que les minorités de langue officielle soient traitées différemment afin de leur assurer un niveau d'éducation équivalent à celui de la majorité. Enfin, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité existe partout dans la province et la Cour tient compte des besoins locaux. La Cour constate que le nombre d'enfants à Summerside était suffisant et que le ministre n'a pas respecté le pouvoir exclusif de gestion scolaire de la minorité. Elle précise que les coûts des services envisagés n'auraient pas dû être pris en considération par le ministre et conclut donc que le ministre n'aurait pas dû refuser la demande des parents.

Cette décision a des répercussions considérables. Des recours déjà entrepris (par exemple au Manitoba et en Colombie-Britannique) ou en préparation (en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Alberta) s'appuieront sur ce jugement. La Commissaire s'en réjouit et continuera d'apporter son soutien lorsque le respect et l'avancement des droits linguistiques des minorités seront en jeu.

AUTRES INTERVENTIONS DU COMMISSARIAT

La Commissaire et son prédécesseur sont intervenus en personne ou par correspondance auprès de divers intervenants politiques et du milieu communautaire afin de promouvoir un plus grand respect des dispositions constitutionnelles et de la *Loi sur les langues officielles*. Parmi les dossiers traités, signalons plus particulièrement les suivants.

NOVA SCOTIA TEACHERS' UNION C. *LE CONSEIL SCOLAIRE ACADIEN PROVINCIAL*

Problème : Le Conseil scolaire acadien de la Nouvelle-Écosse veut négocier en français avec le syndicat représentant ses employés, mais le syndicat insiste pour négocier en anglais.

Principe : Le droit des parents à une gestion exclusive dans la langue de la minorité inclut la négociation des ententes collectives entre le conseil scolaire et le syndicat représentant ses employés.

Action : Le Commissaire a fait valoir son point de vue dans le différend et est satisfait de la décision du conseil arbitral.

Le Commissaire aux langues officielles a témoigné en octobre 1998 à titre d'expert lors de l'audition du différend opposant la *Nova Scotia Teachers' Union* et le Conseil scolaire acadien provincial de la Nouvelle-Écosse devant un conseil arbitral. Le différend portait sur la langue qui devait être utilisée pour les négociations ainsi

que pour la rédaction de la convention collective entre le nouveau conseil scolaire et le syndicat représentant ses employés. Alors que ce dernier faisait valoir les précédents établis quant à l'usage de l'anglais, le conseil scolaire exigeait de poursuivre son fonctionnement intégralement en français.

Le Commissaire a précisé que le but de l'article 23 de la *Charte* est d'offrir aux parents le droit de faire éduquer leurs enfants en français s'ils le désirent et, qu'à son avis, le conseil scolaire doit avoir le droit de fonctionner complètement en français pour préserver la culture francophone et le français comme langue de communication. Ainsi, les négociations d'une entente collective font partie de la gestion du système scolaire.

Le conseil arbitral a jugé que la preuve justifie l'utilisation du français et de l'anglais, mais n'exige aucunement l'utilisation de l'une et l'autre de ces langues de façon exclusive. En conséquence, il a statué que chaque partie peut procéder en français ou en anglais à la table des négociations, avec au besoin des services de traduction à frais partagés, et que la convention collective sera imprimée dans les deux langues et les deux versions seront officielles. La Commissaire souligne l'importance de cette décision car elle est la première à établir le droit des conseils scolaires de langue française de négocier une convention collective en français en raison de leur mandat particulier au sein de provinces majoritairement anglophones. À ce jour, aucune loi ne prévoyait des obligations linguistiques en matière de négociation collective.

LA *LOI SUR L'ÉDUCATION* DU NOUVEAU-BRUNSWICK SUR LA SELLETTE

Problème : La *Loi sur l'éducation* du Nouveau-Brunswick de 1997 a aboli les conseils scolaires et n'accorde pas aux parents un véritable droit de gestion.

Principe : Le droit exclusif à la gestion scolaire des parents est garanti par l'article 23 de la *Charte*.

Action : La Commissaire a accepté d'intervenir dans l'affaire *Jean Giroux-Gagné et al.* c. *Province du Nouveau-Brunswick* devant la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick et devant le Comité spécial sur l'éducation.

La Commissaire a obtenu, en février 2000, la permission d'intervenir dans l'affaire *Jean Giroux Gagné et al.* c. *Province du Nouveau-Brunswick* à titre « d'amie de la Cour ». Les demandeurs ont déposé une requête demandant à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick de déclarer invalide et inopérante la *Loi sur l'éducation* du Nouveau-Brunswick au motif qu'elle enfreint l'article 23 de la

certaines circonstances, exiger que les minorités de langue officielle soient traitées différemment afin de leur assurer un niveau d'éducation équivalent à celui de la majorité. Enfin, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité existe partout dans la province et la Cour tient compte des besoins locaux. La Cour constate que le nombre d'enfants à Summerside était suffisant et que le ministre n'a pas respecté le pouvoir exclusif de gestion scolaire de la minorité. Elle précise que les coûts des services envisagés n'auraient pas dû être pris en considération par le ministre et conclut donc que le ministre n'aurait pas dû refuser la demande des parents.

Cette décision a des répercussions considérables. Des recours déjà entrepris (par exemple au Manitoba et en Colombie-Britannique) ou en préparation (en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Alberta) s'appuieront sur ce jugement. La Commissaire s'en réjouit et continuera d'apporter son soutien lorsque le respect et l'avancement des droits linguistiques des minorités seront en jeu.

AUTRES INTERVENTIONS DU COMMISSARIAT

La Commissaire et son prédécesseur sont intervenus en personne ou par correspondance auprès de divers intervenants politiques et du milieu communautaire afin de promouvoir un plus grand respect des dispositions constitutionnelles et de la *Loi sur les langues officielles*. Parmi les dossiers traités, signalons plus particulièrement les suivants.

NOVA SCOTIA TEACHERS' UNION C. LE CONSEIL SCOLAIRE ACADIEN PROVINCIAL

Problème : Le Conseil scolaire acadien de la Nouvelle-Écosse veut négocier en français avec le syndicat représentant ses employés, mais le syndicat insiste pour négocier en anglais.

Principe : Le droit des parents à une gestion exclusive dans la langue de la minorité inclut la négociation des ententes collectives entre le conseil scolaire et le syndicat représentant ses employés.

Action : Le Commissaire a fait valoir son point de vue dans le différend et est satisfait de la décision du conseil arbitral.

Le Commissaire aux langues officielles a témoigné en octobre 1998 à titre d'expert lors de l'audition du différend opposant la *Nova Scotia Teachers' Union* et le Conseil scolaire acadien provincial de la Nouvelle-Écosse devant un conseil arbitral. Le différend portait sur la langue qui devait être utilisée pour les négociations ainsi

que pour la rédaction de la convention collective entre le nouveau conseil scolaire et le syndicat représentant ses employés. Alors que ce dernier faisait valoir les précédents établis quant à l'usage de l'anglais, le conseil scolaire exigeait de poursuivre son fonctionnement intégralement en français.

Le Commissaire a précisé que le but de l'article 23 de la *Charte* est d'offrir aux parents le droit de faire éduquer leurs enfants en français s'ils le désirent et, qu'à son avis, le conseil scolaire doit avoir le droit de fonctionner complètement en français pour préserver la culture francophone et le français comme langue de communication. Ainsi, les négociations d'une entente collective font partie de la gestion du système scolaire.

Le conseil arbitral a jugé que la preuve justifie l'utilisation du français et de l'anglais, mais n'exige aucunement l'utilisation de l'une et l'autre de ces langues de façon exclusive. En conséquence, il a statué que chaque partie peut procéder en français ou en anglais à la table des négociations, avec au besoin des services de traduction à frais partagés, et que la convention collective sera imprimée dans les deux langues et les deux versions seront officielles. La Commissaire souligne l'importance de cette décision car elle est la première à établir le droit des conseils scolaires de langue française de négocier une convention collective en français en raison de leur mandat particulier au sein de provinces majoritairement anglophones. À ce jour, aucune loi ne prévoyait des obligations linguistiques en matière de négociation collective.

LA *LOI SUR L'ÉDUCATION* DU NOUVEAU-BRUNSWICK SUR LA SELLETTE

Problème : La *Loi sur l'éducation* du Nouveau-Brunswick de 1997 a aboli les conseils scolaires et n'accorde pas aux parents un véritable droit de gestion.

Principe : Le droit exclusif à la gestion scolaire des parents est garanti par l'article 23 de la *Charte*.

Action : La Commissaire a accepté d'intervenir dans l'affaire *Jean Giroux-Gagné et al.* c. *Province du Nouveau-Brunswick* devant la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick et devant le Comité spécial sur l'éducation.

La Commissaire a obtenu, en février 2000, la permission d'intervenir dans l'affaire *Jean Giroux Gagné et al.* c. *Province du Nouveau-Brunswick* à titre « d'amie de la Cour ». Les demandeurs ont déposé une requête demandant à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick de déclarer invalide et inopérante la *Loi sur l'éducation* du Nouveau-Brunswick au motif qu'elle enfreint l'article 23 de la

Charte. La Commissaire a annoncé, dans sa demande d'intervention, les arguments qu'elle alléguera lors de l'audition. Ses arguments reprennent en grande partie la position que son prédécesseur avait fait valoir dans son mémoire lors de l'adoption de la *Loi sur l'éducation* en 1997.

Selon la Commissaire, la *Loi sur l'éducation* actuelle et le système qui en découle ne respectent pas l'article 23 de la *Charte*. Ce n'est pas la structure existante à trois niveaux de gestion (comités consultatifs des écoles, comité de district et commission provinciale) qui pose problème, mais le fait qu'à deux de ces niveaux, les parents n'aient qu'une représentation indirecte et qu'à chacun de ces niveaux, les parents ou leurs représentants ne bénéficient d'aucun pouvoir exclusif de gestion influant sur la langue et la culture de la minorité linguistique. Il revient à la province de mettre en place la structure la plus appropriée qui respecte les droits prévus à l'article 23. Au surplus, elle est d'avis que ce n'est pas parce que le gouvernement traite de façon identique la majorité et la minorité, par la dualité au sein du ministère de l'Éducation, qu'il respecte nécessairement les droits prévus à l'article 23. L'annonce de la date de l'audition n'est pas attendue avant l'automne 2000. Cette affaire est d'importance pour la Commissaire qui espère que la province s'engagera à respecter le principe de gestion scolaire exclusive de la minorité de langue officielle.

Par ailleurs, la Commissaire a répondu, par lettre, à l'invitation de participer aux audiences publiques du Comité spécial sur l'éducation au Nouveau-Brunswick lancée le 1er février 2000. Ces audiences visent à recueillir les commentaires du public sur le document de travail intitulé *À propos de la gouverne de l'Éducation publique*.... Dans cette lettre, elle reprend les arguments exposés ci-dessus et répond aux questions posées dans le document de travail au regard du système de gouverne actuel, des éléments d'une nouvelle structure, des caractéristiques d'une bonne gouvernance et des rôles et responsabilités des différents acteurs.

***

Par ses multiples interventions, la Commissaire entend réitérer l'importance des droits prévus à l'article 23 de la *Charte*. Elle appuie ainsi toute initiative qui tente de renforcer le cadre de gouverne scolaire et de répondre aux besoins réels des minorités linguistiques. Même si la mise en œuvre de l'article 23 progresse, notamment grâce aux mesures législatives et réglementaires, à la gestion scolaire assurée par les conseils scolaires de la minorité et aux décisions des tribunaux, il reste beaucoup à faire. Des litiges perdurent ou de nouveaux sont intentés en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Alberta et en Nouvelle-Écosse. Aujourd'hui encore, près de la moitié des enfants admissibles à l'extérieur du Québec se font instruire dans le réseau des écoles de la majorité de langue anglaise. La Commissaire se joint aux intervenants communautaires et gouvernementaux qui doivent réaliser l'objectif de l'article 23 avant que celui-ci ne fête ses 25 ans !

CONCLUSION

La Constitution et la *Loi sur les langues officielles* accordent aux minorités des droits collectifs qui revêtent un caractère réparateur. Qu'il s'agisse de la santé, des services à la petite enfance, de l'éducation, de la culture ou de tout autre champ d'intervention des gouvernements, il y a une obligation de s'assurer que les communautés minoritaires bénéficient des mêmes droits et du même accès aux ressources que les majorités.

La Commissaire estime qu'avec les multiples précisions apportées par les jugements de la Cour suprême du Canada au cours des dernières années, la portée des droits linguistiques ne fait plus aucun doute. Il est grand temps de mettre en œuvre les moyens nécessaires afin d'assurer le développement des communautés minoritaires. Ce faisant, le gouvernement fédéral doit établir une concertation soutenue avec les communautés elles-mêmes, pour que leurs besoins et leurs priorités soient respectés. Il doit aussi travailler étroitement avec les gouvernements provinciaux afin de les inciter à appuyer les minorités linguistiques.

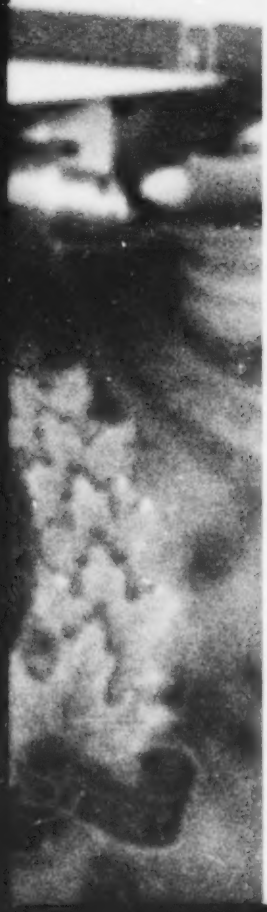
La *Loi sur les langues officielles* vise à mettre en œuvre les droits linguistiques garantis par la loi constitutionnelle de 1982. La réalisation de cet objectif engage, selon la Commissaire, non seulement le gouvernement fédéral, mais aussi toute la société canadienne, et en particulier les gouvernements provinciaux et territoriaux. La Commissaire déplore que les communautés minoritaires doivent toujours, en l'an 2000, avoir recours aux tribunaux pour faire respecter des droits que les provinces se sont engagées à mettre en œuvre en vertu de l'article 23. Tous les paliers de gouvernement doivent être persuadés de faire leur cette valeur centrale que constitue la dualité canadienne.

La Commissaire fait donc de la pleine mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi* un des principes de son mandat qu'elle aborde avec enthousiasme et vigilance.

Français
English

DUALITÉ ET QUALITÉ DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Chapitre 4



Avec la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement du Canada s'est engagé à fournir aux Canadiennes et aux Canadiens des services de qualité en français et en anglais. Pour ce faire, il faut s'assurer que la capacité bilingue est adéquate dans la fonction publique fédérale. Environ un tiers des postes sont désignés bilingues afin d'offrir les services au public dans les deux langues et de permettre aux employés fédéraux de travailler dans leur langue dans les régions désignées bilingues. La Commissaire constate toutefois que la distribution des effectifs bilingues ne correspond pas aux besoins requis dans les bureaux désignés bilingues. Par ailleurs, plusieurs organismes ou services ne relevant pas de la fonction publique, mais qui sont assujettis à la *Loi*, ne répondent pas aux dispositions de celle-ci. Au cours de cette année, six dossiers ont plus particulièrement retenu l'attention de la Commissaire, dont le suivi de l'ensemble des points de services gouvernementaux.

Points de services gouvernementaux. Le Commissariat a poursuivi son suivi systématique des bureaux désignés pour offrir le service dans les deux langues officielles dans tout le pays afin d'évaluer les progrès réalisés depuis son étude de 1994. Les transformations gouvernementales ont notamment eu pour effet de réduire le nombre des bureaux désignés bilingues.

Affaire Beaulac. La Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans l'affaire Beaulac et interprété la portée du droit pour un accusé de subir son procès dans sa langue en vertu de l'article 530 du *Code criminel.*

Transport aérien. Au cours de la dernière année, l'industrie du transport aérien au Canada a connu de grands bouleversements. La Commissaire a saisi cette occasion pour rappeler les difficultés éprouvées par le public canadien à recevoir des services adéquats dans les deux langues officielles. Elle a ainsi cherché à obtenir de nouvelles garanties en la matière, notamment en faisant valoir ses préoccupations dans le contexte de l'adoption du projet de loi sur les transports. Sa démarche a porté fruit car le projet de loi a apporté des précisions au regard des obligations linguistiques d'Air Canada.

Via Rail. Compte tenu des progrès réalisés à ce jour, le recours judiciaire entrepris en 1991 contre Via Rail a été retiré par la Commissaire.

GRC. La Gendarmerie royale du Canada a aussi procédé à une importante restructuration administrative qui a suscité de nombreuses plaintes au sujet du non-respect de la *Loi sur les langues officielles*. La Commissaire a enquêté sur quelques problèmes spécifiques et souligne ici, à titre d'exemple, le cas du Manitoba. (D'autres plaintes à l'endroit de la GRC sont aussi évoquées à la section 6.8.)

Sports. À la suite des conclusions du Sous-comité parlementaire sur l'étude du sport au Canada et à la demande de deux députés fédéraux, la Commissaire a entrepris une étude sur l'usage équitable des langues officielles dans le sport au Canada.

4.1 FRANÇAIS/*ENGLISH* AUX POINTS DE SERVICE GOUVERNEMENTAUX ?

En vertu de la *Loi sur les langues officielles*, un certain nombre de bureaux fédéraux sont désignés pour offrir des services dans les deux langues officielles. Une étude exhaustive de l'application de cette disposition a été réalisée par le Commissariat en 1994 et, depuis 1996, des études de suivi sont progressivement réalisées province par province. Cette année, les Territoires du Nord-Ouest, la Colombie Britannique, le Québec et l'Ontario ont fait l'objet d'un suivi. Au vu des résultats, la Commissaire déplore les progrès limités et les reculs dans certaines régions. Globalement, la situation reste largement insatisfaisante.

Problème : De nombreuses lacunes relativement au service du public dans les deux langues officielles persistent dans les points de service gouvernementaux désignés bilingues.

Principe : Les critères des services bilingues sont clairs : signalisation extérieure, affichage intérieur, documentation, formulaires, pictogrammes, accueil au téléphone et en personne, service au téléphone et en personne, capacité bilingue suffisante.

Action : La Commissaire a formulé ses recommandations aux institutions concernées et a enjoint le Secrétariat du Conseil du Trésor d'être plus vigoureux dans la surveillance de l'application de la *Loi*.

Au cours de la dernière année, la Commissaire aux langues officielles a complété quatre rapports de suivi traitant de la prestation des services dans les deux langues officielles de la part des bureaux fédéraux désignés bilingues dans les Territoires du Nord-Ouest, en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario. Ces rapports provinciaux sont les quatre derniers dans le cadre du suivi de l'étude exhaustive réalisée en 1994, laquelle avait démontré que la prestation des services dans les deux langues officielles laissait beaucoup à désirer. Les résultats comparatifs de 1994 et 1999 pour l'ensemble des régions du Canada sont affichés au tableau 1 (voir à la page 60). Les résultats concernant plus spécifiquement les quatre régions à l'étude cette année démontrent que les services ne se sont pas sensiblement améliorés depuis notre étude initiale, laquelle révéla de nombreuses lacunes. Ces résultats sont exposés ci-dessous.

L'AFFICHAGE ET LA DOCUMENTATION

Dans l'ensemble des quatre régions, les éléments matériels nécessaires à la prestation des services dans les deux langues officielles, comme la présence de panneaux de signalisation, les affiches, la documentation et les formulaires, sont généralement disponibles dans les deux langues officielles. On remarque également la présence grandissante, dans les bureaux désignés bilingues, du pictogramme pour signaler au public la disponibilité des services dans les deux langues officielles. Compte tenu de la facilité qu'il y a à afficher un pictogramme, on serait en droit de s'attendre à ce que tous les bureaux fédéraux désignés bilingues en soient doté.

Problème : De nombreuses lacunes relativement au service du public dans les deux langues officielles persistent dans les points de service gouvernementaux désignés bilingues.

Principe : Les critères des services bilingues sont clairs : signalisation extérieure, affichage intérieur, documentation, formulaires, pictogrammes, accueil au téléphone et en personne, service au téléphone et en personne, capacité bilingue suffisante.

Action : La Commissaire a formulé ses recommandations aux institutions concernées et a enjoint le Secrétariat du Conseil du Trésor d'être plus vigoureux dans la surveillance de l'application de la *Loi*.

Au cours de la dernière année, la Commissaire aux langues officielles a complété quatre rapports de suivi traitant de la prestation des services dans les deux langues officielles de la part des bureaux fédéraux désignés bilingues dans les Territoires du Nord-Ouest, en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario. Ces rapports provinciaux sont les quatre derniers dans le cadre du suivi de l'étude exhaustive réalisée en 1994, laquelle avait démontré que la prestation des services dans les deux langues officielles laissait beaucoup à désirer. Les résultats comparatifs de 1994 et 1999 pour l'ensemble des régions du Canada sont affichés au tableau 1 (voir à la page 60). Les résultats concernant plus spécifiquement les quatre régions à l'étude cette année démontrent que les services ne se sont pas sensiblement améliorés depuis notre étude initiale, laquelle révéla de nombreuses lacunes. Ces résultats sont exposés ci-dessous.

L'AFFICHAGE ET LA DOCUMENTATION

Dans l'ensemble des quatre régions, les éléments matériels nécessaires à la prestation des services dans les deux langues officielles, comme la présence de panneaux de signalisation, les affiches, la documentation et les formulaires, sont généralement disponibles dans les deux langues officielles. On remarque également la présence grandissante, dans les bureaux désignés bilingues, du pictogramme pour signaler au public la disponibilité des services dans les deux langues officielles. Compte tenu de la facilité qu'il y a à afficher un pictogramme, on serait en droit de s'attendre à ce que tous les bureaux fédéraux désignés bilingues en soient doté.

L'ACCUEIL BILINGUE AU TÉLÉPHONE ET EN PERSONNE

Les employés doivent accueillir le public qui téléphone ou qui se présente dans un bureau fédéral désigné bilingue dans les deux langues officielles pour signaler que le service est disponible en français et en anglais. Les rapports de suivi indiquent une légère amélioration dans l'utilisation de cette pratique, tant au téléphone qu'en personne, sauf dans les bureaux désignés des Territoires du Nord-Ouest où l'on accueille le public en anglais seulement. L'absence de l'accueil dans les deux langues officielles tant au téléphone qu'en personne ne peut que dissuader les clients d'exercer leurs droits linguistiques. Cette pratique a un effet réducteur important sur le volume de la demande de services en langue officielle de la minorité dans chaque province et territoire.

LES SERVICES AU TÉLÉPHONE ET EN PERSONNE

Les services en personne dans les deux langues officielles se sont améliorés dans chaque région visitée. Par contre, les services dans les deux langues au téléphone ont subi un recul important dans les Territoires du Nord-Ouest et en Colombie-Britannique, alors qu'ils se sont améliorés au Québec et en Ontario.

BILAN INQUIÉTANT DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST ET AU NUNAVUT

Les éléments matériels nécessaires à la prestation des services bilingues sont généralement en place aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut : la signalisation, l'affichage et la documentation sont disponibles dans les deux langues officielles et près de sept bureaux sur dix affichent le pictogramme indiquant qu'ils offrent des services en français et en anglais. L'accueil au téléphone dans les deux langues officielles a légèrement progressé, mais les bureaux désignés accueillent le public qui s'y présente en anglais seulement. La capacité bilingue globale des bureaux désignés est demeurée inchangée. Le service en personne dans les deux langues officielles ne s'est que très légèrement amélioré, alors que le service au téléphone a subi un recul important. Le fait que les institutions fédérales aient de moins en moins recours aux services de réceptionnistes pour gérer les communications téléphoniques n'est sans doute pas étranger à ce phénomène.

SITUATION TOUJOURS INSATISFAISANTE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Les gestionnaires des bureaux fédéraux désignés bilingues en Colombie-Britannique semblent éprouver des difficultés dans la gestion des éléments matériels essentiels à la prestation des services dans les deux langues officielles. On constate en effet des déficiences sur le plan de l'affichage bilingue et de la disponibilité de la documentation et des formulaires dans les deux langues officielles. Le quart des bureaux désignés n'affichent pas encore le pictogramme pour indiquer qu'ils offrent des services en français et en anglais. D'autre part, il est

toujours difficile d'obtenir des services en français au téléphone, ces derniers ayant même régressé depuis 1994. Par contre, pour les services en personne, la situation s'est améliorée de façon significative. On note un progrès dans la capacité globale des bureaux d'offrir des services bilingues. L'accueil dans les deux langues officielles au téléphone et en personne a également progressé mais pas encore de façon suffisamment significative dans l'ensemble.

TRÈS BONNE SITUATION DANS L'ENSEMBLE POUR LE QUÉBEC

Dans les bureaux fédéraux désignés bilingues au Québec, la signalisation, l'affichage, la documentation et les formulaires sont généralement disponibles dans les deux langues officielles. Un peu plus de 80 p.100 des bureaux affichent le pictogramme pour indiquer qu'ils offrent des services en français et en anglais. Les services au téléphone sont disponibles dans les deux langues officielles dans presque tous les bureaux désignés bilingues, alors que les services en personne le sont dans tous les bureaux. La capacité bilingue élevée de presque tous les bureaux désignés explique ce très bon rendement. Par contre, l'accueil bilingue au téléphone a peu progressé par rapport à la situation qui existait en 1994 et l'accueil bilingue en personne stagne sous la barre des 20 p.100.

MALGRÉ CERTAINS PROGRÈS, DES PROBLÈMES PERSISTENT EN ONTARIO

La signalisation, l'affichage et la documentation sont généralement dans les deux langues officielles dans les bureaux désignés pour fournir des services bilingues en Ontario. On note également que 80 p.100 des bureaux affichent le pictogramme pour indiquer qu'ils offrent des services en français et en anglais. D'autre part, l'accueil bilingue au téléphone se fait dans un peu plus de 50 p. 100 des cas, alors que l'accueil bilingue en personne ne s'est que légèrement amélioré et se pratique un peu plus de deux fois sur dix. Comme dans plusieurs autres régions, on remarque que le service bilingue au téléphone est moins disponible qu'en 1994 tandis que le service bilingue en personne s'est amélioré de façon sensible. Les gestionnaires des bureaux désignés bilingues font sans doute une utilisation plus judicieuse de leurs ressources puisqu'on constate que la capacité bilingue des bureaux n'a pas beaucoup progressé.

BILAN GLOBAL À L'ÉCHELLE NATIONALE

Ces quatre rapports concluent la ronde de suivis entamée en 1996. Dans ses 13 rapports, le Commissariat a formulé 1 368 recommandations spécifiques aux lacunes relevées. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été alerté en 1998 des constats découlant des études, en particulier des problèmes systémiques persistants. La Commissaire présentera un nouveau rapport de synthèse global qui mettra l'accent sur le rôle-clé des gestionnaires dans l'organisation, la répartition des ressources bilingues dans les postes stratégiques et la sensibilisation des préposés au service au public.

La Commissaire continuera de vérifier les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements pris pour corriger les lacunes constatées. Elle intensifiera ses contacts avec les hauts fonctionnaires. Enfin, elle demandera au Secrétariat du Conseil du Trésor de jouer pleinement son rôle de surveillance de l'application des principes et des politiques sur les langues officielles auprès des institutions fédérales. Elle est d'avis qu'il a manqué de leadership à cet égard.

4.2 L'AFFAIRE BEAULAC : UNE INTERPRÉTATION LARGE ET LIBÉRALE DES DROITS LINGUISTIQUES

La Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans l'affaire *Beaulac* c. *La Reine (Colombie-Britannique)* mettant en cause l'interprétation des droits linguistiques en matière criminelle. Le jugement va dans le sens des arguments avancés par le Commissaire lors de l'audition devant la Cour suprême.

Problème : Un citoyen canadien n'a pu subir son procès devant un juge et un jury parlant les deux langues officielles, alors qu'il en avait fait la demande.

Principe : Les dispositions linguistiques du *Code criminel* du Canada doivent être interprétées de façon large et libérale en fonction de leur objet.

Action : Le Commissaire est intervenu dans cette affaire; il a fait valoir son interprétation des droits linguistiques de l'accusé prévus à l'article 530 du *Code criminel* et la Cour suprême a retenu une grande partie de son interprétation.

L'accusé, M. Beaulac, avait porté sa cause en appel jusqu'à la Cour suprême en évoquant que son droit à un procès devant un juge et un jury parlant les deux langues officielles lui avait été refusé notamment parce qu'il comprenait suffisamment l'anglais. Dans cette cause, le Commissaire a fait valoir que les dispositions linguistiques du *Code criminel* devaient être interprétées de façon large et libérale en fonction de leur objet, de l'objectif d'égalité des deux langues officielles et de l'évolution des droits linguistiques au Canada. Plus particulièrement au regard du droit linguistique en cause dans cette affaire, le Commissaire a indiqué qu'à son avis, « la langue officielle de l'accusé » ne devait pas être restreinte à la langue maternelle ou habituelle de l'accusé, mais devait plutôt être, au choix de l'accusé,

soit la langue officielle maternelle, soit l'autre langue officielle. Ce choix n'avait rien à voir avec le fait que l'accusé comprenne une autre langue ou qu'il soit plus à l'aise dans l'une ou l'autre des langues officielles, sinon les personnes bilingues ne pourraient plus se prévaloir de leurs droits linguistiques.

La Cour suprême s'est prononcée en faveur de l'accusé et a ordonné un nouveau procès devant un juge et un jury qui parlent les deux langues officielles. La Cour a retenu en grande partie les arguments du Commissaire et a indiqué que les droits linguistiques « doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle du Canada ». Plus précisément, la Cour a mentionné que l'article 530 du *Code criminel* vise à donner un accès égal aux tribunaux aux accusés qui parlent l'une des langues officielles afin d'aider les minorités de langue officielle à préserver leur identité. Appliquant le paragraphe 530(4) du *Code criminel*, la Cour a ensuite jugé que la « langue officielle de l'accusé » est « l'une ou l'autre langue officielle avec laquelle cette personne a des liens suffisants » de sorte que ce n'est pas forcément la langue dominante de l'accusé.

La Commissaire a accueilli cette décision avec satisfaction. C'est un nouveau cadre d'interprétation des droits linguistiques qui est fourni par ce jugement. Il s'agit non seulement d'une reconnaissance des droits linguistiques des accusés, mais aussi des minorités de langue officielle car le jugement précise que ces dernières ne peuvent exercer leurs droits « que si les moyens [leur] en sont fournis ». Ce jugement indique que la finalité de l'ensemble des droits linguistiques est bel et bien l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et trace ainsi clairement la ligne de conduite que devrait adopter les gouvernements.

4.3 LE TRANSPORT AÉRIEN : DU CHANGEMENT DANS L'AIR !

Alors que l'industrie du transport aérien au Canada était en pleine transformation, la Commissaire est vigoureusement intervenue pour faire aboutir des requêtes à la suite des plaintes concernant Air Canada depuis quelques années. En février 2000, le projet de loi sur les transports au Canada (C-26) déposé en Chambre tenait compte de l'essentiel des demandes de la Commissaire.

Problème : **De multiples plaintes à l'endroit d'Air Canada et de ses transporteurs régionaux, qui ont fait l'objet de recommandations du Commissariat, sont restées lettre morte.**

La Commissaire continuera de vérifier les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements pris pour corriger les lacunes constatées. Elle intensifiera ses contacts avec les hauts fonctionnaires. Enfin, elle demandera au Secrétariat du Conseil du Trésor de jouer pleinement son rôle de surveillance de l'application des principes et des politiques sur les langues officielles auprès des institutions fédérales. Elle est d'avis qu'il a manqué de leadership à cet égard.

4.2 L'AFFAIRE BEAULAC : UNE INTERPRÉTATION LARGE ET LIBÉRALE DES DROITS LINGUISTIQUES

La Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans l'affaire *Beaulac* c. *La Reine (Colombie-Britannique)* mettant en cause l'interprétation des droits linguistiques en matière criminelle. Le jugement va dans le sens des arguments avancés par le Commissaire lors de l'audition devant la Cour suprême.

Problème : Un citoyen canadien n'a pu subir son procès devant un juge et un jury parlant les deux langues officielles, alors qu'il en avait fait la demande.

Principe : Les dispositions linguistiques du *Code criminel* du Canada doivent être interprétées de façon large et libérale en fonction de leur objet.

Action : Le Commissaire est intervenu dans cette affaire; il a fait valoir son interprétation des droits linguistiques de l'accusé prévus à l'article 530 du *Code criminel* et la Cour suprême a retenu une grande partie de son interprétation.

L'accusé, M. Beaulac, avait porté sa cause en appel jusqu'à la Cour suprême en évoquant que son droit à un procès devant un juge et un jury parlant les deux langues officielles lui avait été refusé notamment parce qu'il comprenait suffisamment l'anglais. Dans cette cause, le Commissaire a fait valoir que les dispositions linguistiques du *Code criminel* devaient être interprétées de façon large et libérale en fonction de leur objet, de l'objectif d'égalité des deux langues officielles et de l'évolution des droits linguistiques au Canada. Plus particulièrement au regard du droit linguistique en cause dans cette affaire, le Commissaire a indiqué qu'à son avis, « la langue officielle de l'accusé » ne devait pas être restreinte à la langue maternelle ou habituelle de l'accusé, mais devait plutôt être, au choix de l'accusé,

soit la langue officielle maternelle, soit l'autre langue officielle. Ce choix n'avait rien à voir avec le fait que l'accusé comprenne une autre langue ou qu'il soit plus à l'aise dans l'une ou l'autre des langues officielles, sinon les personnes bilingues ne pourraient plus se prévaloir de leurs droits linguistiques.

La Cour suprême s'est prononcée en faveur de l'accusé et a ordonné un nouveau procès devant un juge et un jury qui parlent les deux langues officielles. La Cour a retenu en grande partie les arguments du Commissaire et a indiqué que les droits linguistiques « doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle du Canada ». Plus précisément, la Cour a mentionné que l'article 530 du *Code criminel* vise à donner un accès égal aux tribunaux aux accusés qui parlent l'une des langues officielles afin d'aider les minorités de langue officielle à préserver leur identité. Appliquant le paragraphe 530(4) du *Code criminel*, la Cour a ensuite jugé que la « langue officielle de l'accusé » est « l'une ou l'autre langue officielle avec laquelle cette personne a des liens suffisants » de sorte que ce n'est pas forcément la langue dominante de l'accusé.

La Commissaire a accueilli cette décision avec satisfaction. C'est un nouveau cadre d'interprétation des droits linguistiques qui est fourni par ce jugement. Il s'agit non seulement d'une reconnaissance des droits linguistiques des accusés, mais aussi des minorités de langue officielle car le jugement précise que ces dernières ne peuvent exercer leurs droits « que si les moyens [leur] en sont fournis ». Ce jugement indique que la finalité de l'ensemble des droits linguistiques est bel et bien l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et trace ainsi clairement la ligne de conduite que devrait adopter les gouvernements.

4.3 LE TRANSPORT AÉRIEN : DU CHANGEMENT DANS L'AIR !

Alors que l'industrie du transport aérien au Canada était en pleine transformation, la Commissaire est vigoureusement intervenue pour faire aboutir des requêtes à la suite des plaintes concernant Air Canada depuis quelques années. En février 2000, le projet de loi sur les transports au Canada (C-26) déposé en Chambre tenait compte de l'essentiel des demandes de la Commissaire.

Problème : De multiples plaintes à l'endroit d'Air Canada et de ses transporteurs régionaux, qui ont fait l'objet de recommandations du Commissariat, sont restées lettre morte.

Principe : En tant qu'entité assujettie à la *Loi sur les langues officielles* (*Loi*), Air Canada doit être contrainte à respecter ses obligations.

Action : La Commissaire est intervenue pour que la nouvelle *Loi sur les transports au Canada* précise la portée de la *Loi* dans cette industrie.

PROJET DE LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA (C-26)

La dernière année a été marquée par la restructuration de l'industrie du transport aérien. Le gouvernement du Canada a été ainsi amené à revoir la législation concernant cette industrie.

Inquiète des risques que faisait courir cette restructuration au public canadien, la Commissaire a été la première à souligner l'importance de protéger le droit du public d'être servi dans l'une ou l'autre langue officielle par les transporteurs aériens. Elle est intervenue auprès d'Air Canada, du ministre des Transports, des communautés minoritaires, du Comité permanent des transports et d'autres intervenants. Même après le dépôt du projet de loi C-26, la Commissaire est intervenue auprès du ministre des Transports pour faire clarifier les obligations linguistiques imposées aux filiales d'Air Canada.

Le projet de loi C-26 vient modifier plusieurs lois relatives au transport aérien, notamment la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* qui précise l'étendue des obligations linguistiques dans cette industrie. Il maintient que la *Loi* s'applique à Air Canada, mais ajoute plusieurs dispositions spécifiant les obligations linguistiques applicables aux filiales de la Société. En fait, celle-ci devra veiller à ce que les filiales dont elle possède plus de 50 p.100 des actions respectent la Partie IV de la *Loi* en ce qui a trait aux « services aériens, y compris les services connexes ». Les parties VIII, IX et X de la *Loi* relatives aux enquêtes et recours judiciaires seront également applicables dans ce contexte.

À la lecture de ce projet de loi, la Commissaire a pu constater que l'expression « services aériens » visait clairement les services en vol offerts par les filiales d'Air Canada. Elle a toutefois remarqué que la notion de « services connexes » n'était pas définie dans le projet de loi et elle a proposé au ministère des Transports de clarifier cette notion. Ainsi, les « services connexes » offerts par les filiales d'Air Canada ont par la suite été définis pour comprendre notamment : a) les services de billetterie et de réservation; b) les renseignements relatifs aux trajets et tarifs - notamment les avis et annonces - que les filiales publient ou font publier à l'attention de leurs clients; c) les services que les filiales offrent à leurs clients à l'aéroport, notamment

Principe : **En tant qu'entité assujettie à la *Loi sur les langues officielles* (*Loi*), Air Canada doit être contrainte à respecter ses obligations.**

Action : **La Commissaire est intervenue pour que la nouvelle *Loi sur les transports au Canada* précise la portée de la *Loi* dans cette industrie.**

PROJET DE LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA (C-26)

La dernière année a été marquée par la restructuration de l'industrie du transport aérien. Le gouvernement du Canada a été ainsi amené à revoir la législation concernant cette industrie.

Inquiète des risques que faisait courir cette restructuration au public canadien, la Commissaire a été la première à souligner l'importance de protéger le droit du public d'être servi dans l'une ou l'autre langue officielle par les transporteurs aériens. Elle est intervenue auprès d'Air Canada, du ministre des Transports, des communautés minoritaires, du Comité permanent des transports et d'autres intervenants. Même après le dépôt du projet de loi C-26, la Commissaire est intervenue auprès du ministre des Transports pour faire clarifier les obligations linguistiques imposées aux filiales d'Air Canada.

Le projet de loi C-26 vient modifier plusieurs lois relatives au transport aérien, notamment la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* qui précise l'étendue des obligations linguistiques dans cette industrie. Il maintient que la *Loi* s'applique à Air Canada, mais ajoute plusieurs dispositions spécifiant les obligations linguistiques applicables aux filiales de la Société. En fait, celle-ci devra veiller à ce que les filiales dont elle possède plus de 50 p.100 des actions respectent la Partie IV de la *Loi* en ce qui a trait aux « services aériens, y compris les services connexes ». Les parties VIII, IX et X de la *Loi* relatives aux enquêtes et recours judiciaires seront également applicables dans ce contexte.

À la lecture de ce projet de loi, la Commissaire a pu constater que l'expression « services aériens » visait clairement les services en vol offerts par les filiales d'Air Canada. Elle a toutefois remarqué que la notion de « services connexes » n'était pas définie dans le projet de loi et elle a proposé au ministère des Transports de clarifier cette notion. Ainsi, les « services connexes » offerts par les filiales d'Air Canada ont par la suite été définis pour comprendre notamment : a) les services de billetterie et de réservation; b) les renseignements relatifs aux trajets et tarifs - notamment les avis et annonces - que les filiales publient ou font publier à l'attention de leurs clients; c) les services que les filiales offrent à leurs clients à l'aéroport, notamment

le contrôle des passagers à l'embarquement et au débarquement, les annonces faites aux clients et les services au comptoir; et d) la procédure applicable à la réclamation des bagages et du fret, et les services à la clientèle.

Le piètre rendement d'Air Canada en français a suscité beaucoup d'insatisfaction dans le passé. Avec quelque 900 plaintes au cours des cinq dernières années, le Commissariat a dû entreprendre quatre recours judiciaires. Les deux premiers remontent à 1996 et touchent les services au sol de la Société à l'aéroport international de Halifax et à l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto. Le troisième recours est une demande de renvoi adressée à la Cour fédérale en 1997 pour déterminer l'application ou non de la *Loi* ou une partie de celle-ci aux filiales d'Air Canada (Air Nova, Air Ontario, Air BC). Le quatrième recours a été déposé également en 1997, parallèlement au renvoi, et traite plus particulièrement des services en vol offerts par le transporteur régional Air Ontario. Ce recours a toutefois été, dès le début, suspendu dans l'attente d'une décision de la Cour dans le cadre du renvoi en ce qui concerne l'application ou non de la *Loi* aux transporteurs régionaux.

Plus récemment, compte tenu du projet de loi C-26, la Commissaire a obtenu une suspension des trois autres recours jusqu'au 30 juin 2000 pour permettre d'analyser la portée des changements qui seront apportés par la loi.

PLAINTES À BON PORT

Toujours dans le secteur du transport aérien, le Commissariat a conclu avec Transports Canada une entente en vertu de laquelle les deux institutions collaboreront dans le règlement des plaintes liées aux exposés sur la sécurité à bord des aéronefs.

Ce dossier a suscité plusieurs plaintes par le passé et l'entente devrait à l'avenir permettre un traitement plus efficace des plaintes. La Commissaire, en sa qualité d'ombudsman, reçoit les plaintes et rend compte de la suite qui leur a été donnée. Pour sa part, Transports Canada veille à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation et mène sa propre enquête sur les plaintes que lui signale le Commissariat.

La Commissaire se réjouit de ce partenariat et s'attend à ce qu'une seconde entente soit conclue prochainement avec le même ministère au sujet du contrôle de sûreté préalable à l'embarquement.

4.4 VIA RAIL SUR LA BONNE VOIE

Via Rail a fait l'objet de plusieurs plaintes par le passé et, en 1991, un recours a été engagé par le Commissariat à cet effet. Les progrès constatés cette année ont convaincu la Commissaire de retirer ses procédures judiciaires.

Problème : **Les plaintes faisant l'objet d'un recours judiciaire du Commissariat depuis 1991 n'ont plus d'écho dans la situation actuelle.**

Principe : **L'important est que les services de Via Rail soient offerts conformément aux obligations linguistiques de cette société.**

Action : **La Commissaire a retiré son recours judiciaire à la Cour fédérale à la suite d'une entente intervenue avec Via Rail.**

Un troisième suivi, effectué à la fin de 1998 sur la disponibilité des services en français à bord des trains de Via Rail circulant dans le triangle Montréal-Ottawa-Toronto, a démontré une amélioration de la prestation des services dans les deux langues officielles sur ce parcours. La diminution des plaintes a aussi été révélatrice à cet égard.

En effet, depuis la formation du recours judiciaire en 1991 contre Via Rail, une série de mesures a contribué à corriger les manquements à la *Loi sur les langues officielles*. Via Rail a ainsi instauré des changements importants au sein de ses opérations en créant, notamment, un nouveau poste bilingue de directeur de service et en désignant un certain nombre de postes bilingues sur ses trajets. Compte tenu de l'évolution de la situation et de l'effet des mesures prises par Via Rail, la Commissaire a décidé de retirer ses procédures judiciaires et a émis un avis de désistement à la Cour fédérale.

La mise en œuvre des engagements de Via Rail relativement à l'amélioration de ses services en français à bord des trains circulant dans ce triangle continuera toutefois d'intéresser le Commissariat.

4.5 EN SELLE FACE À LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) procède depuis 1994 à une restructuration de son organisation qui a été marquée par des fusions et des réductions des détachements, un regroupement des divisions et l'utilisation accrue de l'auto patrouille en tant que « bureau ». Ces changements n'ont pas été sans causer préjudice à l'équité du service à la clientèle dans les deux langues officielles, en particulier au Manitoba et au Nouveau-Brunswick où la Commissaire a enquêté.

Problème : **En restructurant ses services, la GRC a suscité des plaintes du public francophone qui y voit une diminution des services dans sa langue.**

Principe : **Même s'il y a eu des restructurations importantes, la GRC doit continuer de respecter les exigences de la *Loi*.**

Action : **La Commissaire a obtenu la suspension des changements proposés et la mise en place d'un processus de concertation avec la communauté au Manitoba.**

Ayant reçu plusieurs plaintes à l'endroit de la GRC, la Commissaire a mené une étude spéciale dans le corridor de la rivière Rouge au Manitoba. Le rapport d'enquête publié en juillet 1999 a validé les plaintes à l'effet que les changements majeurs dans l'organisation du détachement contrevenaient à la *Loi sur les langues officielles* sous les aspects de la communication avec le public (Partie IV) et de l'appui au développement des communautés minoritaires (Partie VII). La Commissaire a formulé des recommandations relatives à la suspension des changements en cours, à la révision des capacités bilingues des unités de la GRC au Manitoba et à la consultation de la communauté franco-manitobaine.

La GRC a accepté de mettre en œuvre ces recommandations. Un comité regroupant des intervenants fédéraux, provinciaux et communautaires a été créé. Des représentants du Commissariat siègent comme observateurs à ce comité. Un groupe de travail est chargé de recommander des solutions qui permettraient de mieux répondre aux besoins de la communauté. Malheureusement, la Commissaire constate que ce comité réussit difficilement à prendre son envol. Une difficulté tient au fait que les exigences de la *Loi* et la politique manitobaine des services de langue française ne concordent pas.

Un recours judiciaire entrepris par l'Association des juristes d'expression française du Manitoba a été suspendu, à la requête du demandeur, pour permettre que la consultation aboutisse à des solutions concrètes. La Commissaire continue de tenter un rapprochement entre la GRC et la communauté franco-manitobaine afin que le groupe de travail retrouve ses assises et puisse proposer diligemment des solutions durables et acceptables à cette situation.

Problème : Les plaintes faisant l'objet d'un recours judiciaire du Commissariat depuis 1991 n'ont plus d'écho dans la situation actuelle.

Principe : L'important est que les services de Via Rail soient offerts conformément aux obligations linguistiques de cette société.

Action : La Commissaire a retiré son recours judiciaire à la Cour fédérale à la suite d'une entente intervenue avec Via Rail.

Un troisième suivi, effectué à la fin de 1998 sur la disponibilité des services en français à bord des trains de Via Rail circulant dans le triangle Montréal-Ottawa-Toronto, a démontré une amélioration de la prestation des services dans les deux langues officielles sur ce parcours. La diminution des plaintes a aussi été révélatrice à cet égard.

En effet, depuis la formation du recours judiciaire en 1991 contre Via Rail, une série de mesures a contribué à corriger les manquements à la *Loi sur les langues officielles*. Via Rail a ainsi instauré des changements importants au sein de ses opérations en créant, notamment, un nouveau poste bilingue de directeur de service et en désignant un certain nombre de postes bilingues sur ses trajets. Compte tenu de l'évolution de la situation et de l'effet des mesures prises par Via Rail, la Commissaire a décidé de retirer ses procédures judiciaires et a émis un avis de désistement à la Cour fédérale.

La mise en œuvre des engagements de Via Rail relativement à l'amélioration de ses services en français à bord des trains circulant dans ce triangle continuera toutefois d'intéresser le Commissariat.

4.5 EN SELLE FACE À LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) procède depuis 1994 à une restructuration de son organisation qui a été marquée par des fusions et des réductions des détachements, un regroupement des divisions et l'utilisation accrue de l'auto patrouille en tant que « bureau ». Ces changements n'ont pas été sans causer préjudice à l'équité du service à la clientèle dans les deux langues officielles, en particulier au Manitoba et au Nouveau-Brunswick où la Commissaire a enquêté.

Problème : En restructurant ses services, la GRC a suscité des plaintes du public francophone qui y voit une diminution des services dans sa langue.

Principe : Même s'il y a eu des restructurations importantes, la GRC doit continuer de respecter les exigences de la *Loi*.

Action : La Commissaire a obtenu la suspension des changements proposés et la mise en place d'un processus de concertation avec la communauté au Manitoba.

Ayant reçu plusieurs plaintes à l'endroit de la GRC, la Commissaire a mené une étude spéciale dans le corridor de la rivière Rouge au Manitoba. Le rapport d'enquête publié en juillet 1999 a validé les plaintes à l'effet que les changements majeurs dans l'organisation du détachement contrevenaient à la *Loi sur les langues officielles* sous les aspects de la communication avec le public (Partie IV) et de l'appui au développement des communautés minoritaires (Partie VII). La Commissaire a formulé des recommandations relatives à la suspension des changements en cours, à la révision des capacités bilingues des unités de la GRC au Manitoba et à la consultation de la communauté franco-manitobaine.

La GRC a accepté de mettre en œuvre ces recommandations. Un comité regroupant des intervenants fédéraux, provinciaux et communautaires a été créé. Des représentants du Commissariat siègent comme observateurs à ce comité. Un groupe de travail est chargé de recommander des solutions qui permettraient de mieux répondre aux besoins de la communauté. Malheureusement, la Commissaire constate que ce comité réussit difficilement à prendre son envol. Une difficulté tient au fait que les exigences de la *Loi* et la politique manitobaine des services de langue française ne concordent pas.

Un recours judiciaire entrepris par l'Association des juristes d'expression française du Manitoba a été suspendu, à la requête du demandeur, pour permettre que la consultation aboutisse à des solutions concrètes. La Commissaire continue de tenter un rapprochement entre la GRC et la communauté franco-manitobaine afin que le groupe de travail retrouve ses assises et puisse proposer diligemment des solutions durables et acceptables à cette situation.

4.6 LES SPORTS : Y A-T-IL FRANC JEU DANS LES DEUX LANGUES ?

La Commissaire a mis en chantier, en 1999, une étude sur l'utilisation des deux langues officielles dans le domaine du sport de haut calibre. L'étude vise à mesurer si les milieux d'entraînement subventionnés par les deniers publics permettent aux athlètes d'évoluer dans la langue officielle de leur choix.

Problème : Une préoccupation à l'effet que les sportifs francophones ne bénéficient pas des appuis équivalents à ceux accordés aux anglophones de la part des associations financées par les deniers publics.

Principe : Les athlètes des deux groupes linguistiques doivent pouvoir développer pleinement leurs talents dans le cadre du système sportif canadien.

Action : La Commissaire a entrepris une étude de l'utilisation des deux langues officielles dans le sport de haut calibre.

Les conclusions du Sous-comité parlementaire sur l'étude du sport au Canada ainsi que les demandes de députés fédéraux à l'issue des audiences de ce sous-comité ont incité la Commissaire à réaliser cette étude. Il était apparu à certains que les sportifs francophones étaient victimes de discrimination sous l'angle des services qui leur étaient offerts ainsi que des chances d'être retenus pour les équipes nationales.

L'enquête, qui a été entreprise en septembre 1999, comporte une étude en profondeur de la documentation parlementaire, gouvernementale, médiatique et associative relative aux sports. Outre des entrevues avec les responsables gouvernementaux, les chercheurs et les représentants des associations sportives, un sondage a été envoyé par la poste à un échantillon d'athlètes francophones et anglophones du Canada pour vérifier leurs attitudes, leurs valeurs et leur expérience du sport. Enfin, des visites sur le terrain auront été réalisées dans plusieurs villes canadiennes.

Les résultats préliminaires révèlent la complexité du système sportif canadien : une centaine d'intervenants nationaux, dont Sport Canada; une trentaine d'associations multi-sport; une soixantaine d'associations sportives nationales; les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il est vrai que le gouvernement fédéral

4.6 LES SPORTS : Y A-T-IL FRANC JEU DANS LES DEUX LANGUES ?

La Commissaire a mis en chantier, en 1999, une étude sur l'utilisation des deux langues officielles dans le domaine du sport de haut calibre. L'étude vise à mesurer si les milieux d'entraînement subventionnés par les deniers publics permettent aux athlètes d'évoluer dans la langue officielle de leur choix.

Problème : Une préoccupation à l'effet que les sportifs francophones ne bénéficient pas des appuis équivalents à ceux accordés aux anglophones de la part des associations financées par les deniers publics.

Principe : Les athlètes des deux groupes linguistiques doivent pouvoir développer pleinement leurs talents dans le cadre du système sportif canadien.

Action : La Commissaire a entrepris une étude de l'utilisation des deux langues officielles dans le sport de haut calibre.

Les conclusions du Sous-comité parlementaire sur l'étude du sport au Canada ainsi que les demandes de députés fédéraux à l'issue des audiences de ce sous-comité ont incité la Commissaire à réaliser cette étude. Il était apparu à certains que les sportifs francophones étaient victimes de discrimination sous l'angle des services qui leur étaient offerts ainsi que des chances d'être retenus pour les équipes nationales.

L'enquête, qui a été entreprise en septembre 1999, comporte une étude en profondeur de la documentation parlementaire, gouvernementale, médiatique et associative relative aux sports. Outre des entrevues avec les responsables gouvernementaux, les chercheurs et les représentants des associations sportives, un sondage a été envoyé par la poste à un échantillon d'athlètes francophones et anglophones du Canada pour vérifier leurs attitudes, leurs valeurs et leur expérience du sport. Enfin, des visites sur le terrain auront été réalisées dans plusieurs villes canadiennes.

Les résultats préliminaires révèlent la complexité du système sportif canadien : une centaine d'intervenants nationaux, dont Sport Canada; une trentaine d'associations multi-sport; une soixantaine d'associations sportives nationales; les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il est vrai que le gouvernement fédéral

doit faire respecter la *Loi sur les langues officielles*, mais son intervention semble de plus en plus limitée. La Commissaire pense néanmoins que le milieu sportif est disposé à favoriser des relations positives et équitables entre les deux communautés linguistiques du pays. Le prochain rapport annuel rendra compte des résultats complets de cette étude.

Du côté positif, la Commissaire se réjouit de la performance en matière de bilinguisme réalisée par les organisateurs des XIII[e] Jeux panaméricains qui se sont déroulés au Manitoba en 1999. Le bilan linguistique réalisé par le bureau de la Commissaire à Winnipeg révèle notamment que 2 800 des 18 000 bénévoles des Jeux étaient bilingues.

CONCLUSION

Si la *Loi sur les langues officielles* marque l'engagement du gouvernement fédéral à fournir des services de qualité dans les deux langues officielles au pays, il reste que de nombreuses lacunes existent encore dans les points de service gouvernementaux, principalement à l'égard des francophones. Pourtant, le jugement de la Cour suprême dans l'affaire Beaulac a, entre autres, réitéré la portée du droit des Canadiens et des Canadiennes d'obtenir dans leur langue les services gouvernementaux.

En revanche, plusieurs progrès sont dignes de mention, notamment dans le renouvellement de la *Loi sur les transports* qui devrait contraindre Air Canada et ses transporteurs régionaux à respecter la *Loi sur les langues officielles*. Via Rail a apporté des changements longuement attendus à son service à la clientèle dans les deux langues officielles. Le ministère des Transports a conclu une entente avec le Commissariat pour collaborer aux enquêtes sur les plaintes de nature linguistique dans les aéroports.

Les enquêtes de la Commissaire dans d'autres secteurs, tels que le sport de haut niveau et les services de la GRC, indiquent qu'il reste encore beaucoup à faire.

Tableau 1 – Résultats comparatifs de l'étude de 1994 et du suivi de 1998-1999 dans les bureaux désignés pour fournir des services dans les deux langues officielles

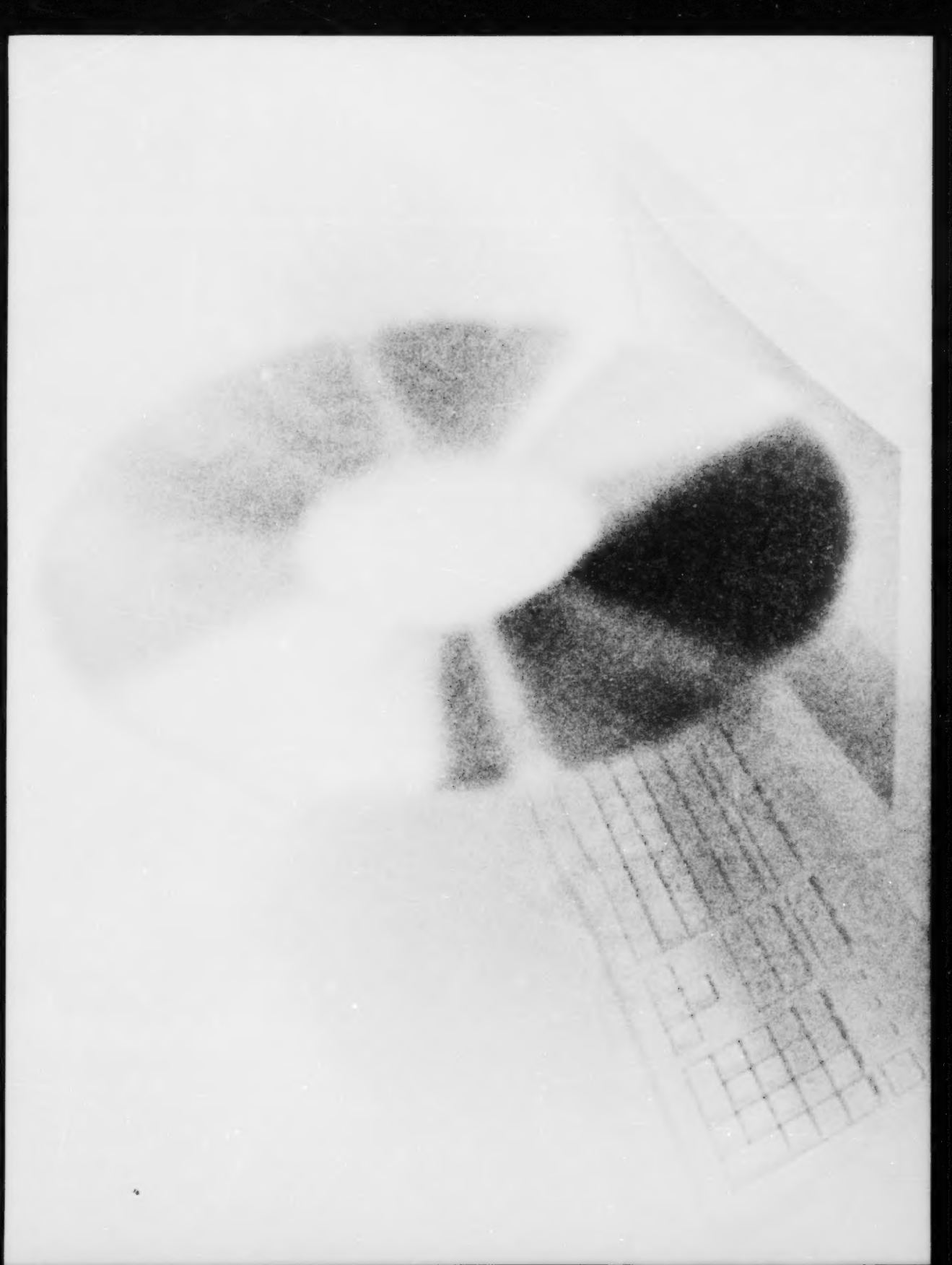
	Territoires du Nord-Ouest		Yukon		Colombie-Britannique		Alberta		Saskatchewan		Manitoba		Ontario**		RCN*		Québec**		Nouveau-Brunswick		Nouvelle-Écosse		Île-du-Prince-Édouard		Terre-Neuve	
ÉLÉMENT	Étude %	Suivi 1999 %	Étude %	Suivi 1996 %	Étude %	Suivi 1998 %	Étude %	Suivi 1997 %	Étude %	Suivi 1997 %	Étude %	Suivi 1998 %	Étude %	Suivi 1999 %	Étude %	Suivi 97-98 %	Étude %	Suivi 1999 %	Étude %	Suivi 1997 %	Étude %	Suivi 1998 %	Étude %	Suivi 1996 %	Étude %	Suivi 1996 %
Signalisation extérieure	100	93	85	56	94	92	96	90	91	100	96	100	94	100	94	92	98	100	99	98	93	98	94	80	100	94
Affichage intérieur	89	85	85	77	61	75	88	90	81	88	81	96	83	90	73	97	94	94	93	92	92	93	80	70	80	100
Documentation	-	100	75	67	73	61	91	84	73	76	87	90	88	92	100	100	98	100	91	83	96	84	79	55	100	100
Formulaires	50	-	100	86	88	80	92	94	70	74	96	85	95	100	100	100	99	100	100	90	97	100	89	80	100	100
Pictogramme	-	69	46	61	55	75	53	79	57	88	74	84	50	80	51	80	68	82	71	82	72	86	58	80	54	88
Accueil bilingue au téléphone	50	55	47	62	44	50	52	50	52	53	57	50	51	52	81	81	45	59	62	62	43	67	49	65	41	59
Accueil bilingue en personne	17	0	14	12	4	19	8	12	18	24	43	39	12	22	56	41	16	18	19	16	8	11	36	6	0	7
Service au téléphone	100	57	91	66	90	64	84	62	60	67	76	56	70	68	92	97	96	96	84	77	78	73	69	65	70	47
Service en personne	64	69	42	61	73	89	63	66	45	61	76	78	69	76	78	92	99	100	85	78	73	72	72	90	42	56
Capacité bilingue	50	50	37	48	62	80	75	60	59	38	71	63	64	66	74	92	98	92	81	77	77	60	62	72	74	50

* Région de la capitale nationale
** À l'extérieur de la région de la capitale nationale

Tableau 1 – Résultats comparatifs de l'étude de 1994 et du suivi de 1998-1999 dans les bureaux désignés pour fournir des services dans les deux langues officielles

	Territoires du Nord-Ouest		Yukon		Colombie-Britannique		Alberta		Saskatchewan		Manitoba		Ontario**		RCN*		Québec**		Nouveau-Brunswick		Nouvelle-Écosse		Île-du-Prince Édouard		Terre-Neuve	
ÉLÉMENT	Étude %	Suivi 1999 %	Étude %	Suivi 1996 %	Étude %	Suivi 1998 %	Étude %	Suivi 1997 %	Étude %	Suivi 1997 %	Étude %	Suivi 1996 %	Étude %	Suivi 1999 %	Étude %	Suivi 1997-1998 %	Étude %	Suivi 1999 %	Étude %	Suivi 1997 %	Étude %	Suivi 1998 %	Étude %	Suivi 1996 %	Étude %	Suivi 1996 %
Signalisation extérieure	100	93	85	56	94	92	96	90	91	100	96	100	94	100	94	92	98	100	99	98	93	98	94	80	100	94
Affichage intérieur	89	85	85	77	61	75	88	90	81	88	81	96	83	90	73	97	94	94	93	92	92	93	80	70	80	100
Documentation	-	100	75	67	73	61	91	84	73	76	87	90	88	92	100	100	98	100	91	83	96	84	79	55	100	100
Formulaires	50	-	100	86	88	80	92	94	70	74	96	85	95	100	100	100	99	100	100	90	97	100	89	80	100	100
Pictogramme	-	69	46	61	55	75	53	79	57	88	74	84	50	80	51	80	68	82	71	82	72	86	58	80	54	88
Accueil bilingue au téléphone	50	55	47	62	44	50	52	50	52	53	57	50	51	52	81	81	45	59	62	62	43	67	49	65	41	59
Accueil bilingue en personne	17	0	14	12	4	19	8	12	18	24	43	39	12	22	56	41	16	18	19	16	8	11	36	6	0	7
Service au téléphone	100	57	91	66	90	64	84	62	60	67	76	56	70	68	92	97	96	96	84	77	78	73	69	65	70	47
Service en personne	64	69	42	61	73	89	63	66	45	61	76	78	69	76	78	92	99	100	85	78	73	72	72	90	42	56
Capacité bilingue	50	50	37	48	62	80	75	60	59	38	71	63	64	66	74	92	98	92	81	77	77	60	62	72	74	50

* Région de la capitale nationale
** À l'extérieur de la région de la capitale nationale



LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

Chapitre 5

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC) ONT UNE INCIDENCE PROFONDE SUR LA PRESTATION DES SERVICES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE DU SAVOIR, SUR LES COMMUNICATIONS, BREF SUR LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DE FAÇON GLOBALE. LOIN D'ÊTRE NEUTRES, LES TECHNOLOGIES FONT APPEL À LA LANGUE, ET L'ÉQUILIBRE FRAGILE DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE N'EST PAS À L'ABRI. CETTE TENDANCE OMNIPRÉSENTE INCITE LA COMMISSAIRE À ACCORDER LA PLUS HAUTE PRIORITÉ AU DOSSIER DES TIC. LE COMMISSARIAT A CONCENTRÉ SES EFFORTS DANS TROIS SECTEURS À CET ÉGARD.

INTERNET. IMMENSE ESPACE D'ÉCHANGE ET DE COMMERCE, INTERNET, QUI OFFRE 80 P. 100 DE SES CONTENUS EN ANGLAIS À L'ÉCHELLE MONDIALE, CONSTITUE-T-IL UN CHEVAL DE TROIE QUI MENACE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE CANADIENNE OU PEUT-IL LUI SERVIR DE VITRINE SUR LE MONDE ? LA COMMISSAIRE EST INTERVENUE POUR QUE LE GOUVERNEMENT AGISSE DANS CE DERNIER SENS.

TÉLÉDIFFUSION EN FRANÇAIS. FACE AU FOISONNEMENT DES RÉSEAUX DE COMMUNICATION DISPONIBLES, LES SERVICES TÉLÉVISUELS DOIVENT RÉVISER LEURS MARCHÉS, MAIS PARFOIS, COMME LE SOULIGNE LA COMMISSAIRE, LA DUALITÉ LINGUISTIQUE EN PAYE LE PRIX.

Technologies numériques. Les TIC accroissent la distribution des contenus culturels. De nouvelles avenues, comme le disque numérique polyvalent (connu sous l'acronyme anglais DVD — *Digital Video Disk*), s'offrent maintenant pour acheminer ces contenus jusque chez les consommateurs. Mais il faut être vigilant pour ne pas y perdre... son français.

5.1 INTERNET : VITRINE OU CHEVAL DE TROIE DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE CANADIENNE ?

Internet, qui relie de plus en plus les Canadiennes et les Canadiens entre eux, transforme à un rythme rapide la société canadienne et le gouvernement du Canada. Il importe que ces transformations reflètent l'égalité du français et de l'anglais stipulée dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et tiennent compte de l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle visées par la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. En fait, l'enjeu majeur qui se présente aujourd'hui est, pour les francophones du Canada comme pour la francophonie partout dans le monde, de s'approprier ce puissant moyen de communication et de développement culturel et économique que représente Internet.

Le Discours du Trône 1999 affirmait que le Canada serait le premier pays du G7 à offrir, en ligne, l'ensemble de ses services aux citoyens et ce, dès 2004. Dans cette nouvelle perspective, la Commissaire estime qu'il faut redoubler d'efforts pour s'assurer de la pleine mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. La dualité linguistique doit être réelle et vivante, y compris dans l'univers virtuel. Elle a ainsi fait valoir sur plusieurs tribunes l'importance d'accroître la masse critique des contenus en français sur Internet ainsi que la contribution importante du gouvernement du Canada à cet égard.

La Commissaire a notamment prononcé un discours devant le Cercle canadien de Toronto dans lequel elle a fait état de l'influence grandissante d'Internet dans les transformations rapides de l'économie et de la culture canadiennes. Ce discours constituait un appel au gouvernement du Canada afin qu'il joue un rôle plus actif dans la promotion de l'usage du français sur Internet. Ce rôle est crucial afin qu'Internet soit un outil de promotion de la langue et de la culture françaises au Canada et dans le monde, plutôt qu'une nouvelle menace du cheval de Troie.

La Commissaire note aussi que le français sur Internet devient progressivement une question privilégiée de collaboration et de concertation des gouvernements du Canada, du Québec et du Nouveau-Brunswick.

Deux aspects de l'utilisation d'Internet ont plus particulièrement fait l'objet d'études et de recommandations au gouvernement du Canada cette année : l'utilisation d'Internet par les services gouvernementaux et la place du français sur Internet.

L'UTILISATION D'INTERNET PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Problème : **Le recours généralisé à Internet dans les services gouvernementaux se fait au détriment de l'utilisation adéquate du français.**

Principe : **Le gouvernement doit se conformer à la *Loi* en adoptant et en mettant en œuvre des politiques uniformes de communication, incluant Internet.**

Action : **La Commissaire a mené une étude de suivi et soumis des recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor.**

En optant pour un usage généralisé d'Internet, le gouvernement fédéral a considérablement accru son champ de communication et s'est exposé à ce que les services qu'il offre ne soient pas de qualité égale dans les deux langues officielles. Le Commissariat a en effet relevé, dans une étude de 1996, de nombreux problèmes techniques auxquels se heurtaient les francophones désireux d'utiliser les services du gouvernement offerts sur Internet. Soucieuse de mesurer les progrès accomplis et de cerner les difficultés qui subsistent à ce chapitre, la Commissaire a mené une étude de suivi en 1999.

Le rapport intitulé *L'utilisation d'Internet par les institutions fédérales* révèle heureusement que ces problèmes techniques ont en grande partie été résolus, grâce notamment aux solutions techniques que le Commissaire avait proposées dans son rapport. L'étude indique surtout qu'au chapitre des langues officielles, Internet est maintenant un moyen de communication à part entière. La nature des plaintes reçues par la Commissaire au sujet d'Internet le confirme d'ailleurs : inégalité de statut du français et de l'anglais, piètre qualité du contenu en français, omission de diffuser l'information simultanément dans les deux langues.

Le problème technique qui subsiste est celui de la non-conformité des adresses gouvernementales Internet avec la *Loi sur les langues officielles*. À ceci s'ajoute la qualité inférieure d'une partie de la documentation traduite et affichée sur les sites Internet du gouvernement. Enfin, il arrive que les employés fédéraux ne bénéficient pas d'une offre active de logiciels dans la langue officielle de leur choix, que l'information sur les politiques relatives à Internet ne leur soit pas fournie, et que les services de dépannage, de soutien et de formation techniques ne soient pas de qualité équivalente dans les deux langues officielles.

La Commissaire a porté ces questions à l'attention du Secrétariat du Conseil du Trésor et des institutions fédérales. Le Secrétariat a reconnu le problème et entrepris une étude sur ce sujet dans le cadre de l'initiative « Présentation uniforme ». Quant aux autres recommandations, la Commissaire en fera un suivi au

L'UTILISATION D'INTERNET PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Problème : Le recours généralisé à Internet dans les services gouvernementaux se fait au détriment de l'utilisation adéquate du français.

Principe : Le gouvernement doit se conformer à la *Loi* en adoptant et en mettant en œuvre des politiques uniformes de communication, incluant Internet.

Action : La Commissaire a mené une étude de suivi et soumis des recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor.

En optant pour un usage généralisé d'Internet, le gouvernement fédéral a considérablement accru son champ de communication et s'est exposé à ce que les services qu'il offre ne soient pas de qualité égale dans les deux langues officielles. Le Commissariat a en effet relevé, dans une étude de 1996, de nombreux problèmes techniques auxquels se heurtaient les francophones désireux d'utiliser les services du gouvernement offerts sur Internet. Soucieuse de mesurer les progrès accomplis et de cerner les difficultés qui subsistent à ce chapitre, la Commissaire a mené une étude de suivi en 1999.

Le rapport intitulé *L'utilisation d'Internet par les institutions fédérales* révèle heureusement que ces problèmes techniques ont en grande partie été résolus, grâce notamment aux solutions techniques que le Commissaire avait proposées dans son rapport. L'étude indique surtout qu'au chapitre des langues officielles, Internet est maintenant un moyen de communication à part entière. La nature des plaintes reçues par la Commissaire au sujet d'Internet le confirme d'ailleurs : inégalité de statut du français et de l'anglais, piètre qualité du contenu en français, omission de diffuser l'information simultanément dans les deux langues.

Le problème technique qui subsiste est celui de la non-conformité des adresses gouvernementales Internet avec la *Loi sur les langues officielles*. À ceci s'ajoute la qualité inférieure d'une partie de la documentation traduite et affichée sur les sites Internet du gouvernement. Enfin, il arrive que les employés fédéraux ne bénéficient pas d'une offre active de logiciels dans la langue officielle de leur choix, que l'information sur les politiques relatives à Internet ne leur soit pas fournie, et que les services de dépannage, de soutien et de formation techniques ne soient pas de qualité équivalente dans les deux langues officielles.

La Commissaire a porté ces questions à l'attention du Secrétariat du Conseil du Trésor et des institutions fédérales. Le Secrétariat a reconnu le problème et entrepris une étude sur ce sujet dans le cadre de l'initiative « Présentation uniforme ». Quant aux autres recommandations, la Commissaire en fera un suivi au

cours de la prochaine année dans le cadre de ses observations générales des communications du gouvernement avec le public.

LE FRANÇAIS SUR INTERNET

Problème : Le déploiement principalement en anglais d'Internet fragilise la dualité linguistique canadienne.

Principe : Le gouvernement doit se doter d'un plan intégré d'appui au développement d'outils, de contenus et de l'accessibilité d'Internet en français, conformément à la Partie VII de la *Loi*.

Action : La Commissaire a publié une étude spéciale à cet effet et obtenu du gouvernement des engagements tangibles en conformité avec ses recommandations.

LA LANGUE D'INTERNET

Le français représente moins de 5 p. 100 de l'ensemble de la toile. En fait, plus de 80 p. 100 des contenus sur la toile sont en anglais, alors que seulement 10 p. 100 de la population mondiale parle cette langue.

C'est un fait indéniable que l'anglais est prépondérant sur Internet, et il importe donc de veiller à ce que le français prenne une place équitable pour que la dualité linguistique du Canada soit réaffirmée. La Commissaire demande donc au gouvernement fédéral de réitérer que la dualité linguistique est l'un des principes directeurs du développement de l'inforoute canadienne. Une stratégie cohérente doit être adoptée et des investissements ciblés doivent être consacrés à cette fin.

Pour guider le gouvernement dans une telle démarche, la Commissaire a publié une étude intitulée *Le gouvernement du Canada et le français sur Internet*. Comme le soulignait la Commissaire lors de son lancement dans le cadre du colloque Initi@tives 99 à Edmundston, l'étude se veut un appel pressant pour une action sans délai et plus ciblée du gouvernement du Canada afin d'augmenter les contenus en français sur Internet. Citant le chercheur Michel Cartier, la Commissaire rappelait que « L'Internet offre l'ici et l'ailleurs; sans contenu, elle n'offre que l'ailleurs. »

L'étude a été réalisée à partir d'une revue des actions et pratiques gouvernementales actuelles, des entrevues et des groupes témoins. En tout, une quarantaine d'institutions fédérales et des spécialistes d'Internet ont été consultés. Les recommandations formulées dans l'étude visent à inciter le gouvernement à réaffirmer la dualité linguistique et à lui fournir une vitrine mondiale. Pour ce

faire, les investissements dans la traduction et la numérisation des documents ainsi que dans la production des contenus doivent être accrus; des portails doivent être ouverts et publicisés pour mettre en lumière les ressources francophones, gouvernementales, non gouvernementales et privées, et l'accessibilité des outils linguistiques et des banques de données gouvernementales doit être élargie.

À la demande de la Commissaire, le gouvernement a répondu promptement à ces recommandations en s'engageant à élaborer un plan d'action cohérent accompagné d'échéanciers, de mécanismes de suivi et de rapports réguliers des progrès réalisés afin d'accroître les contenus et les services de langue française sur Internet.

Fort encourageante, cette réponse marque l'engagement du gouvernement du Canada à contribuer davantage aux contenus et aux services en français sur Internet et ce, dans l'esprit de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles et le Sous-comité responsable de la gestion de l'information assumeront le rôle de suivi de cet engagement gouvernemental.

Soucieuse du suivi qui sera accordé à ce dossier, la Commissaire se réjouit que le Comité des sous-ministres ait déjà établi Internet comme l'une de ses quatre priorités stratégiques pour l'année en cours. De plus, le gouvernement s'est engagé dans son dernier budget à investir plus de 75 millions de dollars dans la numérisation des collections fédérales d'intérêt patrimonial. La ministre du Patrimoine canadien a indiqué que la moitié de cette somme serait consacrée aux collections de langue française. Ce dossier continuera d'être urgent et prioritaire dans le champ de suivi de la Commissaire au cours de la prochaine année.

5.2 L'OFFRE TÉLÉVISUELLE DANS LES DEUX LANGUES OFFICIELLES

La multiplication des moyens numériques de diffusion et des services télévisuels tend paradoxalement à réduire la part qui est offerte à la clientèle francophone. La Commissaire réitère que la dualité linguistique doit être renforcée dans ce contexte et c'est pourquoi elle appuie l'élargissement des services en français offerts aux communautés francophones du Canada.

Problème : Grâce aux nouvelles technologies, l'offre télévisuelle globale s'accroît, au détriment des services offerts en français.

cours de la prochaine année dans le cadre de ses observations générales des communications du gouvernement avec le public.

LE FRANÇAIS SUR INTERNET

Problème : **Le déploiement principalement en anglais d'Internet fragilise la dualité linguistique canadienne.**

Principe : **Le gouvernement doit se doter d'un plan intégré d'appui au développement d'outils, de contenus et de l'accessibilité d'Internet en français, conformément à la Partie VII de la *Loi*.**

Action : **La Commissaire a publié une étude spéciale à cet effet et obtenu du gouvernement des engagements tangibles en conformité avec ses recommandations.**

LA LANGUE D'INTERNET

Le français représente moins de 3 p. 100 de l'ensemble de la toile. En fait, plus de 80 p. 100 des contenus sur la toile sont en anglais, alors que seulement 10 p. 100 de la population mondiale parle cette langue.

PNUD, *Rapport sur le développement humain 1999*

C'est un fait indéniable que l'anglais est prépondérant sur Internet, et il importe donc de veiller à ce que le français prenne une place équitable pour que la dualité linguistique du Canada soit réaffirmée. La Commissaire demande donc au gouvernement fédéral de réitérer que la dualité linguistique est l'un des principes directeurs du développement de l'inforoute canadienne. Une stratégie cohérente doit être adoptée et des investissements ciblés doivent être consacrés à cette fin.

Pour guider le gouvernement dans une telle démarche, la Commissaire a publié une étude intitulée *Le gouvernement du Canada et le français sur Internet*. Comme le soulignait la Commissaire lors de son lancement dans le cadre du colloque Initi@tives 99 à Edmundston, l'étude se veut un appel pressant pour une action sans délai et plus ciblée du gouvernement du Canada afin d'augmenter les contenus en français sur Internet. Citant le chercheur Michel Cartier, la Commissaire rappelait que « L'Internet offre l'ici et l'ailleurs; sans contenu, elle n'offre que l'ailleurs. »

L'étude a été réalisée à partir d'une revue des actions et pratiques gouvernementales actuelles, des entrevues et des groupes témoins. En tout, une quarantaine d'institutions fédérales et des spécialistes d'Internet ont été consultés. Les recommandations formulées dans l'étude visent à inciter le gouvernement à réaffirmer la dualité linguistique et à lui fournir une vitrine mondiale. Pour ce

faire, les investissements dans la traduction et la numérisation des documents ainsi que dans la production des contenus doivent être accrus; des portails doivent être ouverts et publicisés pour mettre en lumière les ressources francophones, gouvernementales, non gouvernementales et privées, et l'accessibilité des outils linguistiques et des banques de données gouvernementales doit être élargie.

À la demande de la Commissaire, le gouvernement a répondu promptement à ces recommandations en s'engageant à élaborer un plan d'action cohérent accompagné d'échéanciers, de mécanismes de suivi et de rapports réguliers des progrès réalisés afin d'accroître les contenus et les services de langue française sur Internet.

Fort encourageante, cette réponse marque l'engagement du gouvernement du Canada à contribuer davantage aux contenus et aux services en français sur Internet et ce, dans l'esprit de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles et le Sous-comité responsable de la gestion de l'information assumeront le rôle de suivi de cet engagement gouvernemental.

Soucieuse du suivi qui sera accordé à ce dossier, la Commissaire se réjouit que le Comité des sous-ministres ait déjà établi Internet comme l'une de ses quatre priorités stratégiques pour l'année en cours. De plus, le gouvernement s'est engagé dans son dernier budget à investir plus de 75 millions de dollars dans la numérisation des collections fédérales d'intérêt patrimonial. La ministre du Patrimoine canadien a indiqué que la moitié de cette somme serait consacrée aux collections de langue française. Ce dossier continuera d'être urgent et prioritaire dans le champ de suivi de la Commissaire au cours de la prochaine année.

5.2 L'OFFRE TÉLÉVISUELLE DANS LES DEUX LANGUES OFFICIELLES

La multiplication des moyens numériques de diffusion et des services télévisuels tend paradoxalement à réduire la part qui est offerte à la clientèle francophone. La Commissaire réitère que la dualité linguistique doit être renforcée dans ce contexte et c'est pourquoi elle appuie l'élargissement des services en français offerts aux communautés francophones du Canada.

Problème : **Grâce aux nouvelles technologies, l'offre télévisuelle globale s'accroît, au détriment des services offerts en français.**

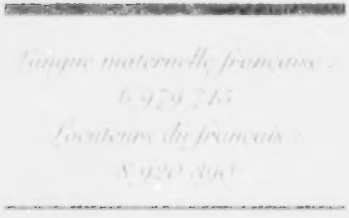
Principe : Le CRTC doit favoriser le développement des minorités francophones en élargissant la définition de marché bilingue et en garantissant des blocs de services télévisuels adéquats dans les deux langues officielles.

Action : La Commissaire est intervenue auprès du CRTC dans sa revue de la définition des marchés bilingues, pour la diffusion obligatoire de TVA et en faveur de la diffusion de TFO au Québec. Elle enquête par ailleurs concernant l'accessibilité de la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) dans les deux langues officielles.

LE COMMISSARIAT DEVANT LE CRTC

Le Commissaire Goldbloom a répondu à l'appel d'observations du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) relativement aux règles d'accès aux services spécialisés et de télévision payante dans les marchés bilingues. Il a fait valoir l'importance de redéfinir la notion de marché bilingue, qui désigne les régions où les câblodistributeurs sont contraints par le CRTC à offrir des services télévisuels dans les deux langues officielles.

LANGUE MATERNELLE FRANÇAISE CONTRE LOCUTEURS DU FRANÇAIS AU CANADA



Le Commissaire a proposé de retenir le nombre ou la proportion des locuteurs de langue française, par opposition aux individus de langue maternelle française, afin de saisir le bassin complet des consommateurs potentiels de services télévisuels en français. Avec l'accroissement rapide du bilinguisme, l'utilisation du nombre de locuteurs favorisera une offre de services plus adéquate. Les recensements de Statistique Canada fournissent des données sur les locuteurs.

Le Commissaire a par ailleurs attiré l'attention du CRTC sur le fait que la multiplication des canaux offerts réduit significativement la proportion des services de langue française. C'est pourquoi il a proposé que le CRTC prescrive un bloc adéquat de services dans les deux langues officielles dans les marchés bilingues. Les câblodistributeurs seraient ainsi appelés à étudier la demande précise des communautés minoritaires en consultant les associations qui les représentent.

Le CRTC a tenu compte de ces recommandations et a déposé pour commentaires une proposition de politique sur la distribution télévisuelle dans les marchés bilingues qui innove sur deux plans. D'abord, elle se fonde sur le nombre

Principe : Le CRTC doit favoriser le développement des minorités francophones en élargissant la définition de marché bilingue et en garantissant des blocs de services télévisuels adéquats dans les deux langues officielles.

Action : La Commissaire est intervenue auprès du CRTC dans sa revue de la définition des marchés bilingues, pour la diffusion obligatoire de TVA et en faveur de la diffusion de TFO au Québec. Elle enquête par ailleurs concernant l'accessibilité de la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) dans les deux langues officielles.

LE COMMISSARIAT DEVANT LE CRTC

Le Commissaire Goldbloom a répondu à l'appel d'observations du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) relativement aux règles d'accès aux services spécialisés et de télévision payante dans les marchés bilingues. Il a fait valoir l'importance de redéfinir la notion de marché bilingue, qui désigne les régions où les câblodistributeurs sont contraints par le CRTC à offrir des services télévisuels dans les deux langues officielles.

LANGUE MATERNELLE FRANÇAISE CONTRE LOCUTEURS DU FRANÇAIS AU CANADA

Langue maternelle française :
6 979 715
Locuteurs du français :
8 920 390

Statistique Canada, *Recensement de 1996*

Le Commissaire a proposé de retenir le nombre ou la proportion des locuteurs de langue française, par opposition aux individus de langue maternelle française, afin de saisir le bassin complet des consommateurs potentiels de services télévisuels en français. Avec l'accroissement rapide du bilinguisme, l'utilisation du nombre de locuteurs favorisera une offre de services plus adéquate. Les recensements de Statistique Canada fournissent des données sur les locuteurs.

Le Commissaire a par ailleurs attiré l'attention du CRTC sur le fait que la multiplication des canaux offerts réduit significativement la proportion des services de langue française. C'est pourquoi il a proposé que le CRTC prescrive un bloc adéquat de services dans les deux langues officielles dans les marchés bilingues. Les câblodistributeurs seraient ainsi appelés à étudier la demande précise des communautés minoritaires en consultant les associations qui les représentent.

Le CRTC a tenu compte de ces recommandations et a déposé pour commentaires une proposition de politique sur la distribution télévisuelle dans les marchés bilingues qui innove sur deux plans. D'abord, elle se fonde sur le nombre

d'individus ayant une connaissance des deux langues officielles, plutôt que le français comme langue maternelle, dans la zone de desserte du câblodistributeur. En second lieu, elle propose qu'au moins une chaîne sur dix parmi les nouvelles chaînes numériques spécialisées qui seront offertes aux Canadiennes et aux Canadiens soit de langue française. La Commissaire se félicite de ces pas dans la bonne direction.

Le gouvernement du Canada a par ailleurs demandé au CRTC de déposer, avant le 31 décembre 2000, un rapport sur l'offre de services télévisuels de langue française hors Québec. Dans le contexte de cet exercice, la Commissaire réitérera l'importance, pour le développement des communautés de langue officielle, d'accroître l'offre de services télévisuels en français hors Québec.

TFO, TVA...

En octobre 1999, TVOntario (TVO) déposait devant le CRTC une demande pour la distribution obligatoire de son service de programmation de télévision éducative de langue française (TFO) au Québec, sur un volet analogique facultatif. La Commissaire a écrit au CRTC afin d'appuyer la démarche de TVO. Le CRTC a toutefois rejeté la demande en évoquant que cet ajout d'un canal éducatif payant aurait taxé indûment les téléspectateurs du Québec qui paient et reçoivent déjà le service éducatif de Télé-Québec.

Par ailleurs, la Commissaire a appuyé par lettre la demande du réseau francophone TVA de devenir un réseau national à distribution obligatoire dans l'ensemble du Canada. Elle a donc applaudi à la décision du CRTC, en 1999, d'attribuer ce statut à TVA. La Commissaire reste vigilante quant aux engagements pris par TVA en ce qui concerne les communautés francophones du Canada car ils ne se sont pas encore réalisés.

La Chambre des communes sur nos écrans

Des Canadiennes et des Canadiens se sont plaints du fait qu'ils n'ont pas accès aux travaux de la Chambre des communes du Canada dans la langue officielle de leur choix. La Chambre des communes transmet en direct à la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) un signal vidéo et trois signaux audio (l'un en anglais, l'autre en français et un troisième – une version directe – dans la langue utilisée par le parlementaire) des débats et travaux de la Chambre. CPAC distribue ces signaux par satellite aux entreprises de câblodistribution partout au Canada.

Les câblodistributeurs, quant à eux, ne choisissent souvent qu'une de ces trois versions audio, privant de nombreux citoyens et citoyennes de cet outil, symbole d'une saine démocratie. Ces plaintes soulèvent un problème important, et une enquête est en cours afin de déterminer si la Chambre des communes a l'obligation de veiller à ce que ses débats télévisés soient accessibles dans les deux langues officielles. Les résultats seront connus au cours de l'année prochaine.

5.3 SUPPORT DVD : ET LA VERSION FRANÇAISE ?

La convergence de l'ensemble des moyens de communications vers le mode numérique favorisera l'avènement d'un monde aux interactions instantanées et planétaires. Couplée à la mondialisation de l'économie et du divertissement qui favorisent l'anglais, cette tendance va continuer d'ébranler le fragile équilibre de la dualité linguistique au Canada. L'exemple récent de la distribution des films sur disque numérique polyvalent (DVD) illustre le danger qui nous guette.

Problème : Les nouveaux supports DVD gagnent en popularité, mais omettent parfois la version française des films présentés.

Principe : Le Canada doit intervenir pour que les produits culturels destinés au marché canadien offrent une version française lorsque cela est possible.

Action : La Commissaire a obtenu de la ministre du Patrimoine canadien qu'elle intervienne auprès des grands distributeurs de films sur DVD et ces derniers ont accepté de réintégrer les versions françaises.

Le support DVD est de plus en plus courant dans la distribution des films en Amérique du Nord. Le DVD permet de présenter des films en plusieurs versions (anglaise, française, espagnole, etc.). La Commissaire a donné suite aux plaintes reçues au sujet de l'absence de version française dans les DVD distribués au Canada. L'enquête réalisée par le Commissariat révèle en effet que certains studios tels que Columbia/Tristan, Miramax et Dreamworks ont décidé de ne plus inclure la version française sur leurs DVD destinés au marché nord-américain.

La Commissaire a saisi la ministre du Patrimoine canadien de cette entrave au principe de la dualité linguistique canadienne. Le problème est important car les films en version DVD sont de plus en plus populaires, remplaçant progressivement les vidéos traditionnelles. Actuellement, quatre des six titres les plus vendus au Canada n'offrent pas de version française. L'absence de version française nuit au rayonnement de la langue française au Canada. La Commissaire a donc demandé que le gouvernement canadien intervienne vigoureusement auprès des studios concernés pour corriger cette situation.

5.3 SUPPORT DVD : ET LA VERSION FRANÇAISE ?

La convergence de l'ensemble des moyens de communications vers le mode numérique favorisera l'avènement d'un monde aux interactions instantanées et planétaires. Couplée à la mondialisation de l'économie et du divertissement qui favorisent l'anglais, cette tendance va continuer d'ébranler le fragile équilibre de la dualité linguistique au Canada. L'exemple récent de la distribution des films sur disque numérique polyvalent (DVD) illustre le danger qui nous guette.

Problème : Les nouveaux supports DVD gagnent en popularité, mais omettent parfois la version française des films présentés.

Principe : Le Canada doit intervenir pour que les produits culturels destinés au marché canadien offrent une version française lorsque cela est possible.

Action : La Commissaire a obtenu de la ministre du Patrimoine canadien qu'elle intervienne auprès des grands distributeurs de films sur DVD et ces derniers ont accepté de réintégrer les versions françaises.

Le support DVD est de plus en plus courant dans la distribution des films en Amérique du Nord. Le DVD permet de présenter des films en plusieurs versions (anglaise, française, espagnole, etc.). La Commissaire a donné suite aux plaintes reçues au sujet de l'absence de version française dans les DVD distribués au Canada. L'enquête réalisée par le Commissariat révèle en effet que certains studios tels que Columbia/Tristan, Miramax et Dreamworks ont décidé de ne plus inclure la version française sur leurs DVD destinés au marché nord-américain.

La Commissaire a saisi la ministre du Patrimoine canadien de cette entrave au principe de la dualité linguistique canadienne. Le problème est important car les films en version DVD sont de plus en plus populaires, remplaçant progressivement les vidéos traditionnelles. Actuellement, quatre des six titres les plus vendus au Canada n'offrent pas de version française. L'absence de version française nuit au rayonnement de la langue française au Canada. La Commissaire a donc demandé que le gouvernement canadien intervienne vigoureusement auprès des studios concernés pour corriger cette situation.

La Commissaire se réjouit que les studios aient promptement accepté de réintégrer la version française sur les DVD distribués au Canada et au Québec. On le constate de nouveau, la vigilance est de rigueur afin que l'utilisation croissante des nouvelles technologies dans la société canadienne ne se fasse pas au détriment de la dualité linguistique canadienne.

CONCLUSION

La venue d'Internet et celle des nouvelles technologies de l'information et de la communication transforment le paysage télévisuel, celui de l'information et celui de l'industrie du divertissement. La Commissaire constate que, malgré leurs retombées positives, ces nouveaux outils mettent en jeu la vitalité de la dualité linguistique canadienne.

C'est pourquoi Internet en particulier est devenu l'un des dossiers qui fait l'objet de suivis rapprochés au Commissariat. Quelques études et enquêtes ont été réalisées cette année, mais il faudra s'attendre à une vigilance accrue de la part de la Commissaire dans les prochaines années. En outre, la Commissaire compte utiliser pleinement ces nouveaux médias pour promouvoir les langues officielles du Canada.

CE QUI PRÉOCCUPE LES CANADIENNES ET LES CANADIENS

Chapitre 6

L'UN DES RÔLES DE LA COMMISSAIRE EST DE RECEVOIR LES PLAINTES ET LES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS DU PUBLIC CANADIEN RELATIVEMENT À LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*. CES COMMUNICATIONS SONT ESSENTIELLES À LA POURSUITE DE SES DÉMARCHES AUPRÈS DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES QUI NE RESPECTENT PAS LEURS OBLIGATIONS À L'ÉGARD DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE CANADIENNE. LES TÉMOIGNAGES DES CITOYENS ET CITOYENNES QUI EXPRIMENT AINSI LEURS PRÉOCCUPATIONS SERVENT AUSSI DE BAROMÈTRE POUR MESURER L'ÉVOLUTION DES GRANDS DOSSIERS SUIVIS PAR LA COMMISSAIRE.

DANS CE CHAPITRE, NOUS PRÉSENTONS UN PROFIL STATISTIQUE DES PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES PAR LES CANADIENNES ET LES CANADIENS AUPRÈS DE LA COMMISSAIRE ET EN DÉGAGEONS LES GRANDES TENDANCES. NOUS AVONS AUSSI SÉLECTIONNÉ SEPT THÈMES RÉCURRENTS QUI ILLUSTRENT LES DIFFICULTÉS AUXQUELLES FAIT FACE LE PUBLIC SOUCIEUX DE SES DROITS LINGUISTIQUES. DES EXEMPLES SIGNIFICATIFS ILLUSTRENT CHAQUE THÈME.

PROFIL DES PLAINTES. LE COMMISSARIAT A ENREGISTRÉ QUELQUE 3 000 COMMUNICATIONS, DONT 1 800 PLAINTES. UN GRAND NOMBRE DE CES PLAINTES SONT ACTUELLEMENT EN COURS D'ENQUÊTE. PAR AILLEURS, LES LETTRES PUBLIÉES DANS LES JOURNAUX SONT LUES ET INTERPRÉTÉES PAR LA COMMISSAIRE COMME UN MIROIR DES PRÉOCCUPATIONS DES CANADIENS ET DES CANADIENNES.

Presse des communautés minoritaires. Bien que le gouvernement fédéral soit tenu d'informer l'ensemble du public en recourant notamment aux médias lus par les communautés minoritaires, il contrevient fréquemment à cette obligation.

Service au public. Il ne peut y avoir d'exception dans l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Plusieurs institutions fédérales qui invoquent des circonstances atténuantes se le font rappeler par la Commissaire.

Tiers. Les institutions fédérales doivent s'assurer que les tiers qui les relaient dans la prestation des services respectent les droits linguistiques de la clientèle.

Normes d'adressage. Certains services gouvernementaux semblent oublier qu'une adresse peut être en français ou en anglais.

Langue de travail. Les employés du gouvernement fédéral peuvent-ils, tel que prévu par la *Loi* pour les régions désignées, travailler dans la langue officielle de leur choix ?

Participation équitable. Même si elle s'est de beaucoup améliorée, la participation des membres des deux communautés de langue officielle au sein de la fonction publique fédérale continue de poser des problèmes.

Exigences linguistiques. Plusieurs plaintes visent les exigences linguistiques attribuées à certains postes.

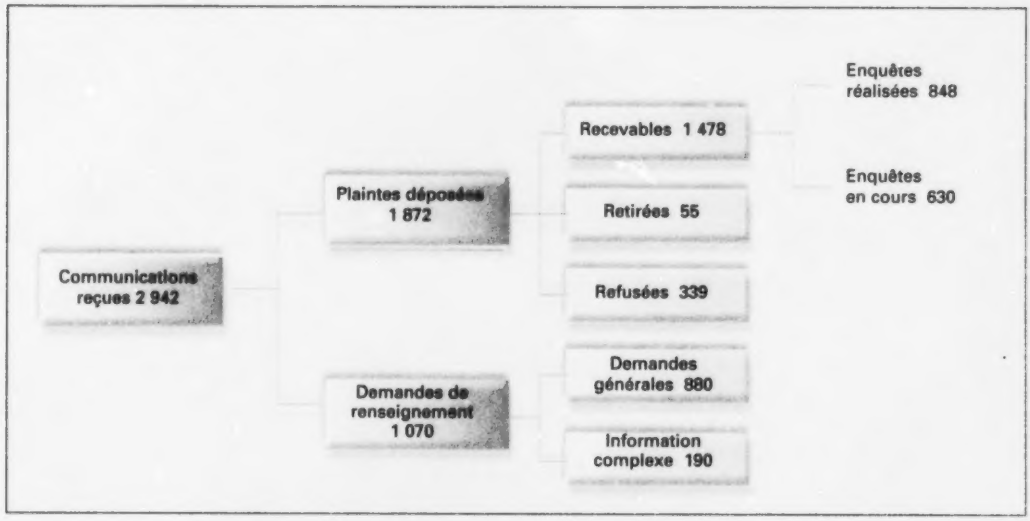
6.1 PROFIL DES PLAINTES REÇUES PAR LE COMMISSARIAT

Chaque année, la Commissaire reçoit des communications de la part du public canadien préoccupé de ses droits en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Une part importante de ces communications est classée comme plaintes et, lorsque celles-ci s'avèrent recevables, les enquêteurs du Commissariat entament une procédure d'instruction. Les parties en cause sont contactées pour réunir les informations et éléments de preuve nécessaires à l'enquête. À la conclusion de celle-ci, la Commissaire peut émettre des recommandations et faire un suivi pour vérifier leur mise en œuvre. En marge du mécanisme des plaintes, la Commissaire surveille aussi avec vigilance ce qui se dit dans la presse canadienne au sujet des langues officielles.

LES COMMUNICATIONS REÇUES AU COMMISSARIAT

Le Commissariat a reçu pour la période du présent rapport quelque 3 000 communications, dont environ 1 800 plaintes et des centaines de demandes de renseignements relatifs aux enquêtes. Un nombre considérable de plaintes (1 478) ont été jugées recevables et ont donné lieu à des enquêtes (voir la figure 1).

Figure 1 – Communications

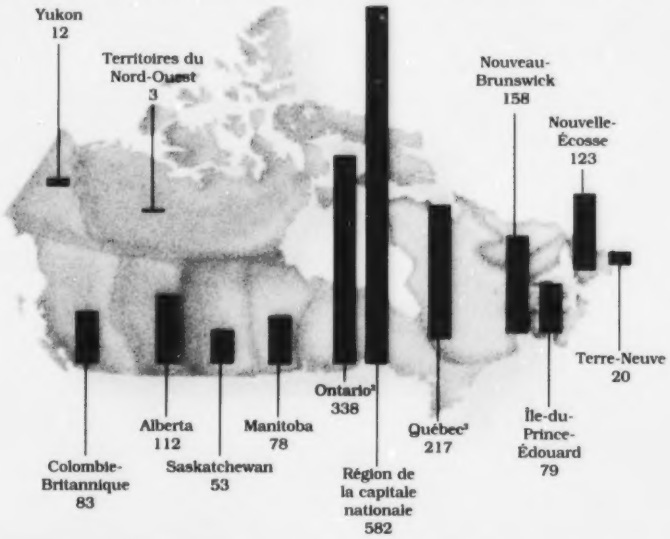


Compte tenu de la concentration des populations, 60 p. 100 des manquements qui ont été rapportés ont pour lieu d'origine le centre du pays : l'Ontario, le Québec et la région de la capitale nationale (voir la figure 2).

Près de 80 p. 100 des incidents portés à l'attention de la Commissaire sont traditionnellement liés au secteur des services au public. L'autre type de plainte fréquente concerne le non-respect des droits linguistiques des employés dans leur milieu de travail (voir la figure 3).

Bien qu'une centaine d'institutions fédérales soient visées, les deux tiers de toutes les plaintes recevables, soit environ 1 200, sont réparties

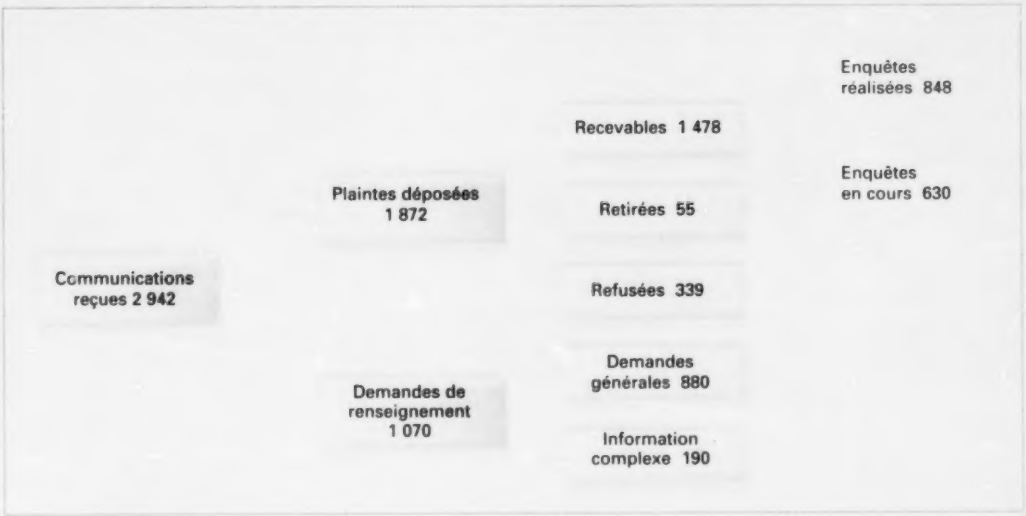
Figure 2 – La répartition, par province et territoire, des 1 872[1] plaintes déposées



[1] Ce nombre inclut aussi 14 plaintes touchant des services dispensés à l'étranger ainsi que 582 plaintes dans la région de la capitale nationale, dont 515 du côté de l'Ontario et 67 du côté du Québec.

[2] Ces nombres excluent ceux de la région de la capitale nationale.

Figure 1 – Communications

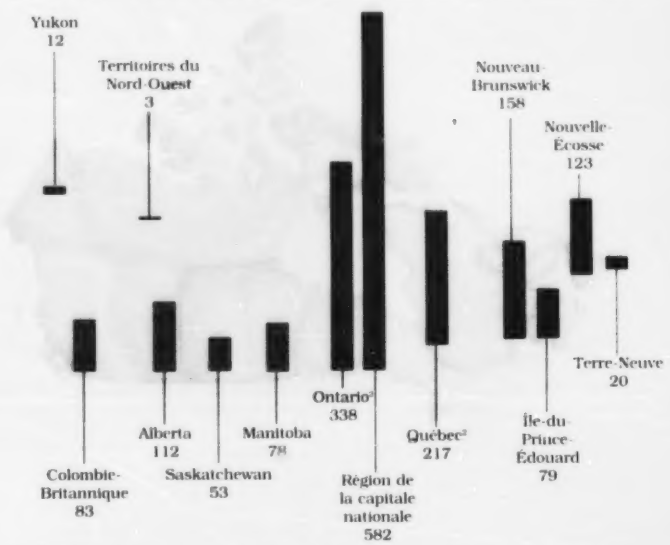


Compte tenu de la concentration des populations, 60 p. 100 des manquements qui ont été rapportés ont pour lieu d'origine le centre du pays : l'Ontario, le Québec et la région de la capitale nationale (voir la figure 2).

Près de 80 p. 100 des incidents portés à l'attention de la Commissaire sont traditionnellement liés au secteur des services au public. L'autre type de plainte fréquente concerne le non-respect des droits linguistiques des employés dans leur milieu de travail (voir la figure 3).

Bien qu'une centaine d'institutions fédérales soient visées, les deux tiers de toutes les plaintes recevables, soit environ 1 200, sont réparties

Figure 2 – La répartition, par province et territoire, des 1 872[1] plaintes déposées



[1] Ce nombre inclut aussi 14 plaintes touchant des services dispensés à l'étranger ainsi que 582 plaintes dans la région de la capitale nationale, dont 515 du côté de l'Ontario et 67 du côté du Québec.

[2] Ces nombres excluent ceux de la région de la capitale nationale.

Figure 3 –
Secteurs visés par les 1 478 plaintes recevables

Avis	30	2 %
Exigences linguistiques	74	5 %
Langue de travail	160	11 %
Promotion	15	1 %
Service au public	1 154	78 %
Autres	45	3 %
Total	**1 478**	**100 %**

entre une vingtaine d'institutions. Un peu plus de 80 institutions se partagent l'autre tiers (voir la figure 5). Sauf exception, la liste des institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes varie peu d'une année à l'autre. Les changements en la matière sont dus à la nature même de certaines de leurs activités. La figure 4 porte sur la répartition des plaintes par région, alors que les figures 6 et 7 indiquent la répartition des plaintes par catégorie.

Figure 4 – La répartition, par région, des 1 872 plaintes déposées

Région	Plaintes déposées	TRAITEMENT		NATURE DES PLAINTES RECEVABLES						Demandes de renseignements
		Refusées/ Retirées	Recevables	Avis	Service au public	Langue de travail	Promotion	Exigences linguistiques	Autres	
Terre-Neuve/ Labrador	20	2	18	0	16	0	0	2	0	1
Île-du-Prince-Édouard	79	12	67	1	62	0	2	1	1	4
Nouvelle-Écosse	123	32	91	5	79	5	0	0	2	4
Nouveau-Brunswick	158	27	131	2	94	17	1	14	3	8
Québec[1]	217	81	136	1	93	21	0	4	17	48
RCN (Québec)	67	20	47	0	20	23	1	2	1	10
RCN (Ontario)	515	100	415	1	287	85	5	22	15	58
Ontario[1]	338	68	270	1	258	8	1	1	1	29
Manitoba	78	16	62	1	32	0	1	27	1	4
Saskatchewan	53	3	50	9	39	0	2	0	0	7
Alberta	112	12	100	5	92	0	0	0	3	6
Colombie-Britannique	83	18	65	1	61	1	0	1	1	8
Yukon	12	0	12	1	11	0	0	0	0	2
Territoires du Nord-Ouest	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0
Étranger	14	3	11	0	9	0	2	0	0	1
TOTAL	**1 872**	**394**	**1 478**	**30**	**1 154**	**160**	**15**	**74**	**45**	**190**

[1] Excluant la région de la capitale nationale (RCN).

Figure 5 – Les institutions touchées par plus de 15 plaintes et la répartition linguistique des plaignants

		Plaintes		Enquêtes					
MINISTÈRE/INSTITUTION	**TOTAL**	fondées	non fondées	complétées	en cours	francophones	%	anglophones	%
Développement des ressources humaines Canada	161	102	12	114	47	148	92	13	8
Industrie Canada	154	16	3	18	136	114	74	40	26
Air Canada	147	39	9	35	112	145	99	2	1
Société canadienne des postes	119	75	14	91	28	88	74	31	26
Revenu Canada	69	60	5	61	8	56	81	13	19
Gendarmerie royale du Canada	52	27	7	29	23	42	81	10	19
Service correctionnel du Canada	50	24	9	33	17	32	64	18	36
Via Rail Canada Inc.	49	15	0	15	34	15	31	34	69
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	38	29	4	30	8	32	84	6	16
Patrimoine canadien	36	22	3	22	14	32	89	4	11
Pêches et Océans Canada	36	17	11	30	6	29	81	7	19
Défense nationale	36	19	7	23	13	32	89	4	11
NAV CANADA	30	20	10	29	1	30	100	0	0
Affaires étrangères et Commerce international	29	12	1	16	13	28	97	1	3
Agriculture et Agroalimentaire Canada	27	19	1	20	7	27	100	0	0
Agence des douanes et du revenu du Canada	27	12	2	14	13	25	93	2	7
Placements Épargne Canada	27	26	1	26	1	26	96	1	4
Citoyenneté et Immigration Canada	24	15	2	15	9	21	88	3	12
Parcs Canada	23	15	4	20	3	18	78	5	22
Transports Canada	20	6	2	10	10	16	80	4	20
Société Radio-Canada	18	8	5	13	5	17	94	1	6
Ministère de la Justice	15	7	4	11	4	14	93	1	7
TOTAL	**1 187**	**585**	**116**	**675**	**512**	**987**	**83,2**	**200**	**16,8**

Figure 3 –
Secteurs visés par les 1 478 plaintes recevables

Avis	30	2 %
Exigences linguistiques	74	5 %
Langue de travail	160	11 %
Promotion	15	1 %
Service au public	1 154	78 %
Autres	45	3 %
Total	**1 478**	**100 %**

entre une vingtaine d'institutions. Un peu plus de 80 institutions se partagent l'autre tiers (voir la figure 5). Sauf exception, la liste des institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes varie peu d'une année à l'autre. Les changements en la matière sont dus à la nature même de certaines de leurs activités. La figure 4 porte sur la répartition des plaintes par région, alors que les figures 6 et 7 indiquent la répartition des plaintes par catégorie.

Figure 4 – La répartition, par région, des 1 872 plaintes déposées

Région	Plaintes déposées	TRAITEMENT		NATURE DES PLAINTES RECEVABLES						Demandes de renseignements
		Refusées/ Retirées	Recevables	Avis	Service au public	Langue de travail	Promotion	Exigences linguistiques	Autres	
Terre-Neuve/ Labrador	20	2	18	0	16	0	0	2	0	1
Île-du-Prince-Édouard	79	12	67	1	62	0	2	1	1	4
Nouvelle-Écosse	123	32	91	5	79	5	0	0	2	4
Nouveau-Brunswick	158	27	131	2	94	17	1	14	3	8
Québec[1]	217	81	136	1	93	21	0	4	17	48
RCN (Québec)	67	20	47	0	20	23	1	2	1	10
RCN (Ontario)	515	100	415	1	287	85	5	22	15	58
Ontario[1]	338	68	270	1	258	8	1	1	1	29
Manitoba	78	16	62	1	32	0	1	27	1	4
Saskatchewan	53	3	50	9	39	0	2	0	0	7
Alberta	112	12	100	5	92	0	0	0	3	6
Colombie-Britannique	83	18	65	1	61	1	0	1	1	8
Yukon	12	0	12	1	11	0	0	0	0	2
Territoires du Nord-Ouest	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0
Étranger	14	3	11	0	9	0	2	0	0	1
TOTAL	**1 872**	**394**	**1 478**	**30**	**1 154**	**160**	**15**	**74**	**45**	**190**

[1] Excluant la région de la capitale nationale (RCN).

Figure 5 – Les institutions touchées par plus de 15 plaintes et la répartition linguistique des plaignants

MINISTÈRE/INSTITUTION	TOTAL	Plaintes		Enquêtes		francophones	%	anglophones	%
		fondées	non fondées	complétées	en cours				
Développement des ressources humaines Canada	161	102	12	114	47	148	92	13	8
Industrie Canada	154	16	3	18	136	114	74	40	26
Air Canada	147	39	9	35	112	145	99	2	1
Société canadienne des postes	119	75	14	91	28	88	74	31	26
Revenu Canada	69	60	5	61	8	56	81	13	19
Gendarmerie royale du Canada	52	27	7	29	23	42	81	10	19
Service correctionnel du Canada	50	24	9	33	17	32	64	18	36
Via Rail Canada Inc.	49	15	0	15	34	15	31	34	69
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	38	29	4	30	8	32	84	6	16
Patrimoine canadien	36	22	3	22	14	32	89	4	11
Pêches et Océans Canada	36	17	11	30	6	29	81	7	19
Défense nationale	36	19	7	23	13	32	89	4	11
NAV CANADA	30	20	10	29	1	30	100	0	0
Affaires étrangères et Commerce international	29	12	1	16	13	28	97	1	3
Agriculture et Agroalimentaire Canada	27	19	1	20	7	27	100	0	0
Agence des douanes et du revenu du Canada	27	12	2	14	13	25	93	2	7
Placements Épargne Canada	27	26	1	26	1	26	96	1	4
Citoyenneté et Immigration Canada	24	15	2	15	9	21	88	3	12
Parcs Canada	23	15	4	20	3	18	78	5	22
Transports Canada	20	6	2	10	10	16	80	4	20
Société Radio-Canada	18	8	5	13	5	17	94	1	6
Ministère de la Justice	15	7	4	11	4	14	93	1	7
TOTAL	**1 187**	**585**	**116**	**675**	**512**	**987**	**83,2**	**200**	**16,8**

Figure 6 – Le service au public : les 1 154 plaintes recevables

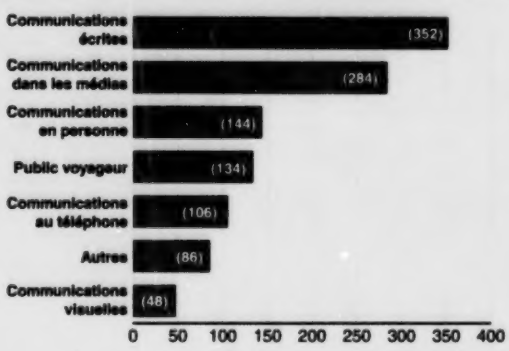
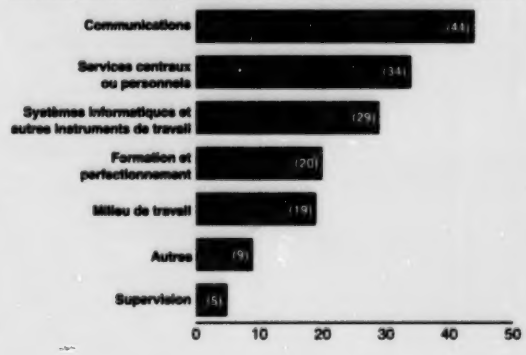


Figure 7 – La langue de travail : les 160 plaintes recevables, par catégorie



Ce bref bilan nous indique que même après trente ans, il reste bien du chemin à parcourir avant que nous puissions parler d'un progrès réel dans tous les domaines d'application de la *Loi sur les langues officielles*.

L'OPINION DES LECTEURS ET DES LECTRICES : MIROIR DU GRAND PUBLIC

La question des langues officielles fait occasionnellement l'objet de lettres qui paraissent dans la presse. La Commissaire se charge alors d'éclairer les intéressés au regard des principes et de la réalité de la dualité linguistique canadienne. Plusieurs des questions qui ont été soulevées cette année touchent des enjeux traités dans ce rapport : la décision de la Cour suprême en faveur des parents francophones de Summerside, le bilinguisme dans le contexte de la fusion municipale dans la région d'Ottawa, l'Hôpital Montfort, etc. Nous présentons ici quelques exemples des autres préoccupations qui ont été exprimées dans les lettres des lecteurs et lectrices.

LES LANGUES OFFICIELLES, UN INVESTISSEMENT

Certains sont allés jusqu'à suggérer que les langues officielles coûtent aux Canadiennes et aux Canadiens près de 50 milliards de dollars annuellement et que c'est là le principal facteur de la dette nationale. La Commissaire a informé le public que, selon les données officielles, en 1997-1998, le gouvernement fédéral a consacré environ 439 millions de dollars à des programmes liés aux langues officielles, soit moins de 1 p. 100 de ses dépenses. Ces coûts incluent les services de traduction, de formation linguistique, les primes au bilinguisme et les transferts aux provinces en matière d'éducation dans la langue officielle de la minorité et l'enseignement de la langue seconde.

Ces dépenses sont justifiées du point de vue des obligations prescrites par la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur les langues officielles*. Mais il

faut surtout signaler les bénéfices qu'elles procurent quant à la satisfaction des citoyennes et des citoyens d'être servis dans leur langue. Et c'est sans compter le nombre croissant de jeunes Canadiens et Canadiennes qui sont bilingues à l'heure de l'économie du savoir et de la mondialisation des échanges. D'ailleurs, un sondage récent réalisé par *Réalités canadiennes* (septembre 1998) démontre que les deux tiers des Canadiens appuient la dualité linguistique de notre pays et valorisent l'apprentissage des deux langues officielles chez les jeunes.

LES UNILINGUES SONT-ILS EXCLUS DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE ?

D'aucuns ont affirmé que les unilingues anglophones font l'objet de discrimination dans la fonction publique fédérale parce que les emplois et les promotions des employés y sont soumis à des critères de bilinguisme.

La Commissaire a rappelé que la *Loi sur les langues officielles* reconnaît la présence de deux communautés linguistiques au Canada et qu'elle vise à ce que chacune puisse recevoir des services gouvernementaux dans sa langue. Il en découle qu'une certaine partie des postes de la fonction publique fédérale (33 p. 100 en 1999) sont désignés bilingues à divers degrés. Par ailleurs, 55 p. 100 des postes sont désignés anglais essentiel, 6 p. 100 sont désignés français essentiel et 4 p. 100 sont désignés français ou anglais essentiel. Donc, une majorité des postes sont accessibles aux unilingues anglophones sans qu'ils aient à apprendre l'autre langue officielle. De plus, une personne unilingue peut être candidate à plusieurs des postes désignés bilingues dans la mesure où elle accepte d'apprendre l'autre langue officielle selon un échéancier déterminé, en s'appuyant sur les ressources qui lui sont fournies par la Commission de la fonction publique. D'ailleurs, la Commissaire rappelle que les capacités bilingues constituent un atout pour tout employé et que la fonction publique les reconnaît comme des compétences professionnelles qui ne se substituent pas, mais s'ajoutent aux autres compétences professionnelles des employés.

***

Dans les sections qui suivent, nous illustrons la nature et la portée des plaintes reçues à partir d'exemples significatifs qui révèlent des problèmes systémiques, des erreurs de parcours, des méconnaissances de la *Loi* ou encore certains effets néfastes des transformations gouvernementales.

6.2 LES MÉDIAS DES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES LAISSÉS POUR COMPTE

Les responsables des communications dans les institutions fédérales ont, conformément à la *Loi*, l'obligation d'informer les deux communautés de langue officielle des activités et programmes de leur organisme. Compte tenu

de leur caractère minoritaire, certaines communautés comptent sur des hebdomadaires ou des médias régionaux pour s'informer. Ces moyens d'information doivent en conséquence être visés par les stratégies de communication fédérales. Le nombre de plaintes reçues à cet effet démontre une inertie inacceptable de la part des institutions fédérales.

Problème : Certaines annonces gouvernementales sont uniquement publiées dans la presse dominante et ne parviennent pas aux communautés minoritaires de langue officielle qui ont leurs propres médias.

Principe : Les institutions fédérales doivent adopter des stratégies de communication qui incluent, lorsque la *Loi* l'exige, le recours aux médias des communautés minoritaires.

Action : La Commissaire incite les institutions fédérales à recourir systématiquement aux médias des communautés minoritaires et compte publier un rapport spécial sur la question des annonces publicitaires dans la presse.

UN CONSTAT DÉSOLANT

Le Commissariat a encore reçu plusieurs plaintes dénonçant le fait qu'on ait recours uniquement à la presse dominante dans diverses régions du pays et ce, sans contrepartie pour les publications dont le lectorat est composé des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire. Les quelque 300 cas regroupés dans cette catégorie représentent le cinquième des plaintes recevables.

Même si plusieurs gestionnaires, lorsqu'ils sont mis au courant de lacunes précises, s'efforcent d'apporter les mesures correctives nécessaires afin de se conformer aux exigences de la *Loi*, force est de constater qu'une certaine inertie prévaut dans ce domaine. Parmi les exemples illustrant ces manquements, soulignons qu'à elle seule la Société Air Canada s'en est vu attribuer environ 70.

Face à ce problème systémique, la Commissaire compte mener une enquête approfondie et publier un rapport spécial en 2001 sur la question des annonces publicitaires dans les journaux. Voici quelques exemples plus précis de plaintes traitées.

de leur caractère minoritaire, certaines communautés comptent sur des hebdomadaires ou des médias régionaux pour s'informer. Ces moyens d'information doivent en conséquence être visés par les stratégies de communication fédérales. Le nombre de plaintes reçues à cet effet démontre une inertie inacceptable de la part des institutions fédérales.

Problème : Certaines annonces gouvernementales sont uniquement publiées dans la presse dominante et ne parviennent pas aux communautés minoritaires de langue officielle qui ont leurs propres médias.

Principe : Les institutions fédérales doivent adopter des stratégies de communication qui incluent, lorsque la *Loi* l'exige, le recours aux médias des communautés minoritaires.

Action : La Commissaire incite les institutions fédérales à recourir systématiquement aux médias des communautés minoritaires et compte publier un rapport spécial sur la question des annonces publicitaires dans la presse.

UN CONSTAT DÉSOLANT

Le Commissariat a encore reçu plusieurs plaintes dénonçant le fait qu'on ait recours uniquement à la presse dominante dans diverses régions du pays et ce, sans contrepartie pour les publications dont le lectorat est composé des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire. Les quelque 300 cas regroupés dans cette catégorie représentent le cinquième des plaintes recevables.

Même si plusieurs gestionnaires, lorsqu'ils sont mis au courant de lacunes précises, s'efforcent d'apporter les mesures correctives nécessaires afin de se conformer aux exigences de la *Loi*, force est de constater qu'une certaine inertie prévaut dans ce domaine. Parmi les exemples illustrant ces manquements, soulignons qu'à elle seule la Société Air Canada s'en est vu attribuer environ 70.

Face à ce problème systémique, la Commissaire compte mener une enquête approfondie et publier un rapport spécial en 2001 sur la question des annonces publicitaires dans les journaux. Voici quelques exemples plus précis de plaintes traitées.

LA PUBLICITÉ DANS LE CADRE DES ENTENTES BILATÉRALES LIÉES À L'EMPLOI

Puisque la portée de ses activités est considérable, le ministère du Développement des ressources humaines du Canada (DRHC) est visé par plusieurs des manquements à la *Loi* lors de la diffusion d'informations liées à la formation de la main-d'œuvre. De l'Atlantique au Pacifique, une quarantaine de plaintes fondées lui ont été attribuées. Lors de l'instruction des plaintes visant cette institution, on a invoqué la complexité des transformations gouvernementales pour tenter de justifier les lacunes signalées. Pour les citoyens lésés, comme pour la Commissaire, cette complexité ne justifie pas que l'on déroge aux obligations linguistiques.

OBLIGATIONS D'ÉPARGNE... ET OBLIGATIONS LINGUISTIQUES

Une enquête portant sur plus de 20 plaintes, par suite de la diffusion d'informations sur l'émission des obligations d'épargne et des obligations à prime du Canada a permis à la Commissaire d'inciter Placements Épargne Canada (PEC), qui agit au nom du ministère des Finances, à revoir son plan de communication annuel. Selon les allégations, malgré une entente commerciale, les propriétaires de journaux desservant les communautés de langue française en situation minoritaire ont été privés d'une partie de la publicité de PEC relative aux changements de taux d'intérêt prévalant sur le marché.

Les gestionnaires de l'organisme mis en cause ont accepté la suggestion de la Commissaire d'acheter des espaces publicitaires pour des parutions additionnelles dans les publications destinées aux communautés francophones. Ils se sont aussi engagés, en début de campagne, à produire un prêt à photographier sans taux, afin de pouvoir diffuser l'information de base au groupe visé, lorsque les bouleversements des marchés financiers l'exigent.

6.3 COMMENT SERVIR LE PUBLIC ?

Les services gouvernementaux sont multiples et engagent des opérations parfois complexes. Le respect intégral des droits linguistiques des citoyennes et des citoyens en paie souvent le prix. Mais la Commissaire veille à ce que les contraventions à la *Loi* rapportées dans les plaintes soient rapidement corrigées. Voici quelques exemples de problèmes soulevés et des solutions qui ont été apportées.

Problème : Des citoyens et citoyennes affirment que des informations gouvernementales équivalentes ne leur sont pas fournies dans les deux langues officielles.

Principe : Les circonstances exceptionnelles ne peuvent permettre de déroger à l'obligation de servir le public canadien dans les deux langues officielles.

Action : La Commissaire rappelle trop souvent aux institutions fédérales qui offrent une large gamme de services au public leurs obligations en vertu de *Loi*.

BOGUE DANS LES ENVOIS MASSIFS

Les envois massifs de documents sont pratique courante pour les institutions fédérales. Dans l'exemple qui suit, les responsables de l'information ont pu constater qu'il ne suffit pas de déléguer cette tâche à des agences de publicité et aux services des postes pour s'en acquitter correctement.

À l'aube du nouveau millénaire, la crainte du bogue a été à l'origine d'une initiative du ministère de l'Industrie qui s'est soldée par des revendications justifiées de centaines de citoyens d'un peu partout au pays. Ces derniers se sont plaints d'avoir reçu le guide *Vérification à domicile du bogue du millénaire* dans une seule langue officielle, mais non celle de leur choix.

Durant l'enquête, la Commissaire a appris que plus de 10 000 personnes ont utilisé la ligne sans frais mise à la disposition des citoyens pour obtenir une version de cette publication dans la langue de leur choix parce qu'on leur en avait distribué une dans l'autre langue. Par ailleurs, plusieurs citoyens anglophones n'ont pu faire appel à cette offre en raison de la différence de typographie du message à leur intention. Il était reproduit en plus petits caractères que celui destiné aux francophones. On a invoqué le peu d'espace disponible à l'endos du guide français. Ces demandes, combinées aux nombreuses plaintes déposées au Commissariat ou directement à la Société canadienne des postes, indiquent l'ampleur de ce problème de diffusion de l'information.

DRHC : GRAND MAIS VULNÉRABLE

Le ministère du Développement des ressources humaines du Canada (DRHC) a fait l'objet de quelque 160 plaintes portant sur l'absence de services, la plupart du temps en français, lors d'écoutes de messages enregistrés, de demandes d'information au téléphone, de réception de documents, de visites sur place, de consultations de guichets d'emploi et de sites Web. Des lacunes ont été constatées dans de nombreux points de service disséminés à travers le pays, dont ceux de

Problème : Des citoyens et citoyennes affirment que des informations gouvernementales équivalentes ne leur sont pas fournies dans les deux langues officielles.

Principe : Les circonstances exceptionnelles ne peuvent permettre de déroger à l'obligation de servir le public canadien dans les deux langues officielles.

Action : La Commissaire rappelle trop souvent aux institutions fédérales qui offrent une large gamme de services au public leurs obligations en vertu de *Loi*.

BOGUE DANS LES ENVOIS MASSIFS

Les envois massifs de documents sont pratique courante pour les institutions fédérales. Dans l'exemple qui suit, les responsables de l'information ont pu constater qu'il ne suffit pas de déléguer cette tâche à des agences de publicité et aux services des postes pour s'en acquitter correctement.

À l'aube du nouveau millénaire, la crainte du bogue a été à l'origine d'une initiative du ministère de l'Industrie qui s'est soldée par des revendications justifiées de centaines de citoyens d'un peu partout au pays. Ces derniers se sont plaints d'avoir reçu le guide *Vérification à domicile du bogue du millénaire* dans une seule langue officielle, mais non celle de leur choix.

Durant l'enquête, la Commissaire a appris que plus de 10 000 personnes ont utilisé la ligne sans frais mise à la disposition des citoyens pour obtenir une version de cette publication dans la langue de leur choix parce qu'on leur en avait distribué une dans l'autre langue. Par ailleurs, plusieurs citoyens anglophones n'ont pu faire appel à cette offre en raison de la différence de typographie du message à leur intention. Il était reproduit en plus petits caractères que celui destiné aux francophones. On a invoqué le peu d'espace disponible à l'endos du guide français. Ces demandes, combinées aux nombreuses plaintes déposées au Commissariat ou directement à la Société canadienne des postes, indiquent l'ampleur de ce problème de diffusion de l'information.

DRHC : GRAND MAIS VULNÉRABLE

Le ministère du Développement des ressources humaines du Canada (DRHC) a fait l'objet de quelque 160 plaintes portant sur l'absence de services, la plupart du temps en français, lors d'écoutes de messages enregistrés, de demandes d'information au téléphone, de réception de documents, de visites sur place, de consultations de guichets d'emploi et de sites Web. Des lacunes ont été constatées dans de nombreux points de service disséminés à travers le pays, dont ceux de

Victoria, Calgary, Saskatoon, Steinbach, Sudbury, Hull, Ottawa, Gaspé, Bathurst, Yarmouth, Summerside et St. John's. En voici quelques exemples.

Mauvais service au bon numéro

Une employée d'un Centre de ressources humaines du Canada (CRHC) de Toronto, plutôt que d'avoir recours à une collègue bilingue, a raccroché trois fois la ligne au nez à une cliente qui s'exprimait en français au téléphone en utilisant un numéro recommandé par un autre agent du ministère. Un adjoint bilingue du directeur du centre d'emploi concerné, à qui on a rapporté l'incident, a veillé à ce que la cliente soit servie en français. Le gestionnaire a rappelé les règles élémentaires de politesse à ses employés occupant des postes unilingues. Il leur a aussi demandé d'être plus attentifs à l'avenir au moment de transférer un appel à un collègue afin de respecter le choix linguistique des clients.

Moins d'emplois pour les francophones dans les télémessages ?

La plainte d'une citoyenne de l'Ontario a révélé une absence de concordance entre les offres d'emploi annoncées dans les systèmes de télémessage. Le service français de télémessage n'indiquait aucun emploi disponible, alors que l'anglais annonçait 59 offres d'emploi de bureau. L'enquête du Commissariat a non seulement confirmé ce problème, mais révélé que, dans certains cas, la solution apportée était, elle aussi, inéquitable. Plutôt que de corriger la situation, on conseillait aux francophones, dans un message enregistré, de se rendre au centre d'emploi le plus près de chez eux pour obtenir l'information désirée.

En décembre 1999, DRHC, région de l'Ontario, s'est engagé à corriger la situation, mais les vérifications faites par le Commissariat indiquent que le problème persiste, malgré quelques essais infructueux, dont l'assignation d'un agent bilingue pour répondre personnellement aux demandes de la clientèle de langue française. La Commissaire poursuit donc ses démarches afin que les mesures requises soient mises en place.

Et aux guichets d'emploi ?

Une situation similaire prévaut aux guichets d'emploi de DRHC. Ayant comparé le contenu des sites en français et en anglais, des clients des centres d'emploi des provinces de l'Atlantique, de l'Ontario et de l'Alberta ont constaté que les informations en français étaient incomplètes et souvent erronées. De plus, la qualité du français laissait grandement à désirer.

Combinée aux limites d'un logiciel de traduction, cette situation est attribuable en partie au fait qu'il n'y a pas suffisamment d'employés bilingues possédant les qualifications nécessaires pour vérifier les offres d'emploi dans les deux langues. Devant l'impossibilité pour le DRHC de corriger cette situation rapidement, la Commissaire a regroupé les plaintes du même genre afin de réévaluer ce problème dans quelque temps. Cependant, le ministère s'est engagé à trouver une solution permanente à ce problème systémique.

Ces exemples, parmi plusieurs autres, illustrent à quel point il reste des obstacles à surmonter avant que le système national des services d'emploi puisse répondre équitablement, en français et en anglais, aux besoins de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes. La Commissaire suivra de près ce dossier.

6.4 LES TIERS

C'est chose courante, les gestionnaires ont recours à de tierces parties pour réaliser les programmes et activités inhérentes au mandat de leur organisme. Aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, il leur incombe toutefois de veiller à ce que ces tiers fournissent les services dans les deux langues officielles. Les quelques omissions décrites ci-après offrent un aperçu de situations où la *Loi* n'est pas respectée.

Problème : Des citoyens et des citoyennes se plaignent de ne pas recevoir un service dans la langue officielle de leur choix de la part de tiers assurant la prestation des services gouvernementaux.

Principe : Les institutions fédérales qui délèguent la prestation de certains services à des tiers doivent s'assurer qu'ils rendent compte de leurs obligations linguistiques.

Action : La Commissaire incite certaines institutions fédérales à intervenir plus vigoureusement auprès des tierces parties pour qu'elles rendent compte de leurs obligations linguistiques.

POSTES CANADA : LA *LOI* AU PIED DE LA LETTRE

Un citoyen vivant en situation linguistique minoritaire a moins de chance de se déclarer satisfait d'avoir été servi dans la langue officielle de son choix, s'il doit faire affaire avec un préposé d'une franchise de la Société canadienne des postes. C'est ce qu'indiquent les plaintes formulées à l'endroit de la Société depuis plus de dix ans. Malgré les efforts de la Société pour l'améliorer, cette situation perdure et représente toujours les deux tiers de la totalité des plaintes des utilisateurs des services de comptoirs postaux de la Société.

Qu'ils soient de Prince Albert, de Penetanguishene, d'Ottawa, de Montréal ou de Beresford, des clients de Postes Canada se plaignent de l'absence d'offre active et de services en français et en anglais, de la non-disponibilité de formulaires dans l'une des deux langues officielles et parfois même d'un manque de courtoisie évident de la

part de certains employés. Dans une succursale de Sudbury, une citoyenne qui demandait à être servie en français s'est fait répondre sèchement : « *If you want services in French, you have to get a bilingual customer in the store to translate to [sic] you.* » (« Si vous désirez des services en français, vous devrez trouver un client bilingue dans le magasin qui traduira pour vous. » Notre traduction)

La Société a déjà tenté de remédier à cette situation en envoyant plusieurs rappels aux exploitants des franchises. La Commissaire estime que la Société canadienne des postes doit plutôt recourir à une action concertée afin de sensibiliser les exploitants des franchises à leurs obligations linguistiques en tant que tiers.

GENET, COMMENT L'INSTALLER ?

Une citoyenne qui voulait des renseignements en français sur l'installation du logiciel GENet a dû faire plusieurs appels téléphoniques à un centre d'appels relevant du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux avant d'obtenir satisfaction.

Ce centre, un bureau d'aide de Maritime Tel situé à l'Île-du-Prince-Édouard, était accessible à l'aide d'une ligne sans frais. Étant donné son incapacité de répondre efficacement aux demandes en français, le ministère a fait en sorte que le service soit dispensé à partir d'une succursale de Bell Canada à Hull, au Québec. Des vérifications du Commissariat à ce centre de Bell Canada ont confirmé que les services étaient disponibles dans les deux langues officielles.

6.5 LES NORMES D'ADRESSAGE

L'adressage dans les deux langues officielles représente un problème systémique qui a fait l'objet de plusieurs représentations du Commissariat depuis nombre d'années. Certaines institutions, telles que la Société canadienne des postes et Élections Canada, sont fréquemment visées dans ce dossier et la Commissaire encourage la création d'un groupe de travail spécial à cet effet.

Problème : Récurrence de l'utilisation de la norme anglaise dans l'adressage du courrier, indifféremment de la langue des destinataires.

Principe : Le public a droit à un adressage conforme aux normes spécifiques à la langue de son choix.

Ces exemples, parmi plusieurs autres, illustrent à quel point il reste des obstacles à surmonter avant que le système national des services d'emploi puisse répondre équitablement, en français et en anglais, aux besoins de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes. La Commissaire suivra de près ce dossier.

6.4 LES TIERS

C'est chose courante, les gestionnaires ont recours à de tierces parties pour réaliser les programmes et activités inhérentes au mandat de leur organisme. Aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, il leur incombe toutefois de veiller à ce que ces tiers fournissent les services dans les deux langues officielles. Les quelques omissions décrites ci-après offrent un aperçu de situations où la *Loi* n'est pas respectée.

Problème : Des citoyens et des citoyennes se plaignent de ne pas recevoir un service dans la langue officielle de leur choix de la part de tiers assurant la prestation des services gouvernementaux.

Principe : Les institutions fédérales qui délèguent la prestation de certains services à des tiers doivent s'assurer qu'ils rendent compte de leurs obligations linguistiques.

Action : La Commissaire incite certaines institutions fédérales à intervenir plus vigoureusement auprès des tierces parties pour qu'elles rendent compte de leurs obligations linguistiques.

POSTES CANADA : LA *LOI* AU PIED DE LA LETTRE

Un citoyen vivant en situation linguistique minoritaire a moins de chance de se déclarer satisfait d'avoir été servi dans la langue officielle de son choix, s'il doit faire affaire avec un préposé d'une franchise de la Société canadienne des postes. C'est ce qu'indiquent les plaintes formulées à l'endroit de la Société depuis plus de dix ans. Malgré les efforts de la Société pour l'améliorer, cette situation perdure et représente toujours les deux tiers de la totalité des plaintes des utilisateurs des services de comptoirs postaux de la Société.

Qu'ils soient de Prince Albert, de Penetanguishene, d'Ottawa, de Montréal ou de Beresford, des clients de Postes Canada se plaignent de l'absence d'offre active et de services en français et en anglais, de la non-disponibilité de formulaires dans l'une des deux langues officielles et parfois même d'un manque de courtoisie évident de la

part de certains employés. Dans une succursale de Sudbury, une citoyenne qui demandait à être servie en français s'est fait répondre sèchement : « *If you want services in French, you have to get a bilingual customer in the store to translate to [sic] you.* » (« Si vous désirez des services en français, vous devrez trouver un client bilingue dans le magasin qui traduira pour vous. » Notre traduction)

La Société a déjà tenté de remédier à cette situation en envoyant plusieurs rappels aux exploitants des franchises. La Commissaire estime que la Société canadienne des postes doit plutôt recourir à une action concertée afin de sensibiliser les exploitants des franchises à leurs obligations linguistiques en tant que tiers.

GENET, COMMENT L'INSTALLER ?

Une citoyenne qui voulait des renseignements en français sur l'installation du logiciel GENet a dû faire plusieurs appels téléphoniques à un centre d'appels relevant du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux avant d'obtenir satisfaction.

Ce centre, un bureau d'aide de Maritime Tel situé à l'Île-du-Prince-Édouard, était accessible à l'aide d'une ligne sans frais. Étant donné son incapacité de répondre efficacement aux demandes en français, le ministère a fait en sorte que le service soit dispensé à partir d'une succursale de Bell Canada à Hull, au Québec. Des vérifications du Commissariat à ce centre de Bell Canada ont confirmé que les services étaient disponibles dans les deux langues officielles.

6.5 LES NORMES D'ADRESSAGE

L'adressage dans les deux langues officielles représente un problème systémique qui a fait l'objet de plusieurs représentations du Commissariat depuis nombre d'années. Certaines institutions, telles que la Société canadienne des postes et Élections Canada, sont fréquemment visées dans ce dossier et la Commissaire encourage la création d'un groupe de travail spécial à cet effet.

Problème : Récurrence de l'utilisation de la norme anglaise dans l'adressage du courrier, indifféremment de la langue des destinataires.

Principe : Le public a droit à un adressage conforme aux normes spécifiques à la langue de son choix.

Action : La Commissaire est intervenue pour remédier aux plaintes et recommande la création d'un groupe de travail interministériel pour résoudre ce problème récurrent.

S'ATTAQUER AU PROBLÈME EN ÉQUIPE INTERMINISTÉRIELLE

Le Commissariat a instruit des plaintes concernant la traduction de l'élément générique de diverses artères publiques dans les adresses et d'autres documents. Depuis lors, des conventions génériques de traduction ont été établies pour rue, avenue et boulevard. Cependant, il reste de nombreuses appellations pour lesquelles rien n'est encore arrêté. Pour faire avancer ce dossier, la Commissaire favorise la mise sur pied d'un groupe de travail interministériel réunissant des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau de la traduction, d'Élections Canada, de la Société canadienne des postes, du ministère des Ressources naturelles et du Commissariat.

911 AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Un projet d'uniformisation d'adresses visant l'implantation d'un système d'urgence 911 a désagréablement surpris plusieurs citoyens francophones du Nouveau-Brunswick lorsqu'ils ont reçu de la Société canadienne des postes des avis de modification d'adresse dont le libellé était en anglais seulement. Ce déni de leurs droits linguistiques a entraîné leur mobilisation. Ces résidants de localités non incorporées dans des régions rurales ont alors fait appel à la Commissaire après avoir remis à Postes Canada une pétition contenant 75 signatures.

Le ministère néo-brunswickois des Municipalités et de l'Habitation était responsable de ce programme. À la suite des représentations de la Commissaire, la Société canadienne des postes est intervenue auprès de ce ministère. Conscient du déni des droits linguistiques, il s'en est excusé auprès des personnes concernées et les a prévenues que les adresses seraient dorénavant inscrites selon leur préférence linguistique.

Afin de sensibiliser les responsables municipaux à cette question de normes d'adressage et d'éviter la répétition du problème, la Société canadienne des postes a modifié le formulaire qui devra être utilisé à l'avenir pour mener à bien des projets similaires visant la conformité des adresses.

6.6 LA LANGUE DE TRAVAIL : A-T-ON VRAIMENT LE CHOIX ?

La question reste toujours pertinente : dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail, est-il possible pour un employé de travailler dans la langue de son choix ? Les multiples plaintes à cet égard illustrent clairement que non. Vingt-sept institutions fédérales ont fait l'objet d'enquête de la part de la Commissaire. En voici quelques exemples.

Problème : Des employés fédéraux dans des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail se plaignent de ne pas pouvoir travailler dans la langue de leur choix.

Principe : En vertu de la *Loi*, chaque institution fédérale œuvrant dans une région désignée doit fournir à ses employés les outils et les conditions de travail leur permettant d'exercer ce choix.

Action : La Commissaire enquête sur de nombreuses plaintes fondées et participe à un projet en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour donner suite à la priorité que le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles accorde à cette question.

OCCASION RATÉE AU CONSEIL DU TRÉSOR

La Commissaire a reçu près de 200 plaintes, dont 160 ont été retenues cette année au sujet de la langue de travail. Les manquements rapportés touchent en général à l'absence, dans l'une des deux langues officielles, de sessions de formation, de réunions administratives, de services centraux, d'instruments de travail (documents, directives, avis, logiciels, contenu de sites Web, claviers d'ordinateurs normalisés), de messages électroniques, d'enregistrements de messages d'accueil, etc. La plupart des employés ayant signalé ces fautes occupent des postes dans les institutions suivantes : NAV CANADA, Société canadienne des postes, Travaux publics et Services gouvernementaux, Service correctionnel, Développement des ressources humaines, Défense nationale, Agence des douanes et du revenu et Industrie Canada.

Compte tenu de ce problème persistant, la Commissaire déplore que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ait pas jugé bon d'interroger les employés de la fonction publique fédérale à cet effet lors du sondage qui a été effectué il y a quelques mois. La confidentialité étant assurée, il aurait été utile d'analyser les résultats sous un autre angle que celui des plaintes. Le Conseil du Trésor s'est cependant engagé à prendre en compte ces préoccupations lors du prochain sondage, engagement que la Commissaire a confirmé par écrit auprès du SCT.

Action : **La Commissaire est intervenue pour remédier aux plaintes et recommande la création d'un groupe de travail interministériel pour résoudre ce problème récurrent.**

S'ATTAQUER AU PROBLÈME EN ÉQUIPE INTERMINISTÉRIELLE

Le Commissariat a instruit des plaintes concernant la traduction de l'élément générique de diverses artères publiques dans les adresses et d'autres documents. Depuis lors, des conventions génériques de traduction ont été établies pour rue, avenue et boulevard. Cependant, il reste de nombreuses appellations pour lesquelles rien n'est encore arrêté. Pour faire avancer ce dossier, la Commissaire favorise la mise sur pied d'un groupe de travail interministériel réunissant des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau de la traduction, d'Élections Canada, de la Société canadienne des postes, du ministère des Ressources naturelles et du Commissariat.

911 AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Un projet d'uniformisation d'adresses visant l'implantation d'un système d'urgence 911 a désagréablement surpris plusieurs citoyens francophones du Nouveau-Brunswick lorsqu'ils ont reçu de la Société canadienne des postes des avis de modification d'adresse dont le libellé était en anglais seulement. Ce déni de leurs droits linguistiques a entraîné leur mobilisation. Ces résidants de localités non incorporées dans des régions rurales ont alors fait appel à la Commissaire après avoir remis à Postes Canada une pétition contenant 75 signatures.

Le ministère néo-brunswickois des Municipalités et de l'Habitation était responsable de ce programme. À la suite des représentations de la Commissaire, la Société canadienne des postes est intervenue auprès de ce ministère. Conscient du déni des droits linguistiques, il s'en est excusé auprès des personnes concernées et les a prévenues que les adresses seraient dorénavant inscrites selon leur préférence linguistique.

Afin de sensibiliser les responsables municipaux à cette question de normes d'adressage et d'éviter la répétition du problème, la Société canadienne des postes a modifié le formulaire qui devra être utilisé à l'avenir pour mener à bien des projets similaires visant la conformité des adresses.

6.6 LA LANGUE DE TRAVAIL : A-T-ON VRAIMENT LE CHOIX ?

La question reste toujours pertinente : dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail, est-il possible pour un employé de travailler dans la langue de son choix ? Les multiples plaintes à cet égard illustrent clairement que non. Vingt-sept institutions fédérales ont fait l'objet d'enquête de la part de la Commissaire. En voici quelques exemples.

Problème : Des employés fédéraux dans des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail se plaignent de ne pas pouvoir travailler dans la langue de leur choix.

Principe : En vertu de la *Loi*, chaque institution fédérale œuvrant dans une région désignée doit fournir à ses employés les outils et les conditions de travail leur permettant d'exercer ce choix.

Action : La Commissaire enquête sur de nombreuses plaintes fondées et participe à un projet en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour donner suite à la priorité que le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles accorde à cette question.

OCCASION RATÉE AU CONSEIL DU TRÉSOR

La Commissaire a reçu près de 200 plaintes, dont 160 ont été retenues cette année au sujet de la langue de travail. Les manquements rapportés touchent en général à l'absence, dans l'une des deux langues officielles, de sessions de formation, de réunions administratives, de services centraux, d'instruments de travail (documents, directives, avis, logiciels, contenu de sites Web, claviers d'ordinateurs normalisés), de messages électroniques, d'enregistrements de messages d'accueil, etc. La plupart des employés ayant signalé ces fautes occupent des postes dans les institutions suivantes : NAV CANADA, Société canadienne des postes, Travaux publics et Services gouvernementaux, Service correctionnel, Développement des ressources humaines, Défense nationale, Agence des douanes et du revenu et Industrie Canada.

Compte tenu de ce problème persistant, la Commissaire déplore que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ait pas jugé bon d'interroger les employés de la fonction publique fédérale à cet effet lors du sondage qui a été effectué il y a quelques mois. La confidentialité étant assurée, il aurait été utile d'analyser les résultats sous un autre angle que celui des plaintes. Le Conseil du Trésor s'est cependant engagé à prendre en compte ces préoccupations lors du prochain sondage, engagement que la Commissaire a confirmé par écrit auprès du SCT.

BON VOYAGE !

Les employés fédéraux ont fréquemment recours aux services d'une agence de voyage privée avec laquelle Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a conclu une entente. L'enquête de la Commissaire a confirmé les allégations selon lesquelles l'agence en question ne dispense pas des services de qualité en français de façon régulière. Ce problème étant de nature systémique, trois recommandations ont été transmises à TPSGC chargé d'administrer les contrats avec cette agence. Elles se résument à prendre les mesures nécessaires pour que :

* l'agence de voyage offre activement un service dans les deux langues officielles et que le service en français soit de qualité égale à celui offert aux employés fédéraux d'expression anglaise;

* les futurs contrats conclus par le gouvernement avec des agences de voyage stipulent plus clairement et de façon plus détaillée les services devant être fournis dans les deux langues officielles;

* toute l'information figurant sur les itinéraires de voyage présentés aux employés fédéraux soit dans les deux langues officielles ou dans la langue officielle de leur choix.

En ce qui a trait à la première recommandation, les services d'appel ont été réorganisés entre les succursales d'Ottawa, de Montréal et de Halifax afin d'augmenter la capacité bilingue, et le choix de la langue a été intégré au système. Alors que la deuxième recommandation ne posait pas de problème, la troisième comportait des difficultés d'ordre technique qui pourront toutefois être surmontées. La Commissaire surveillera de près ce dossier pour voir dans quelle mesure ses recommandations seront mises en œuvre.

6.7 LA PARTICIPATION ÉQUITABLE

Le principe de la participation équitable des communautés francophone et anglophone au sein des institutions s'inscrit dans la Partie VI de *Loi sur les langues officielles*. Son application vise à assurer que les francophones et les anglophones accèdent dans la fonction publique et qu'ils ont des chances égales d'emploi et d'avancement.

Pour atteindre ces objectifs, les gestionnaires doivent tenir compte des circonstances particulières dans chacun des secteurs de l'administration aux niveaux national, régional, hiérarchique et professionnel.

Problème : **Certaines institutions ne semblent pas réussir à recruter leurs employés en respectant l'équité de participation entre les deux communautés de langue officielle.**

Principe : **Les institutions fédérales doivent, en toute transparence, ouvrir leurs postes aux majorités comme aux minorités et, lorsqu'il y a participation inéquitable, prendre des mesures pour attirer les groupes minoritaires.**

Action : **La Commissaire enquête sur les plaintes, encourage activement les mesures d'attraction concertées avec les communautés minoritaires et maintient ses pressions pour exiger plus de transparence de certaines institutions en matière de participation équitable.**

Il importe aussi de préciser que les méthodes de sélection des employés doivent être fondées exclusivement sur le principe du mérite. Les gestionnaires ne peuvent donc pas fixer des quotas favorisant l'un ou l'autre des deux groupes linguistiques. Cependant, afin de respecter l'engagement du gouvernement, ils doivent prendre les mesures nécessaires pour attirer les candidats des deux communautés et faire en sorte que ces derniers puissent utiliser la langue de leur choix au cours du processus de dotation.

PROFIL GÉNÉRAL

Le Secrétariat du Conseil du Trésor publie dans son rapport annuel sur les langues officielles une ventilation des données relatives à la participation équitable par catégorie d'emploi dans les différentes régions du pays (voir la figure 8). Sur le plan national, grâce aux importants progrès réalisés au chapitre de la participation francophone au fil des ans, les deux groupes linguistiques sont assez bien représentés dans la plupart des secteurs d'activité de l'ensemble des institutions fédérales.

Cependant, comme nous l'avons signalé à maintes reprises depuis plusieurs années, un certain nombre des situations problématiques subsistent. Elles touchent notamment au faible taux de participation anglophone au Québec dans les ministères et organismes assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, en dehors de la région de la capitale nationale. L'autre problème récurrent est le refus de la Société Air Canada et de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada de fournir des données complètes sur la composition linguistique de leurs effectifs aux termes de la *Loi*.

Problème : Certaines institutions ne semblent pas réussir à recruter leurs employés en respectant l'équité de participation entre les deux communautés de langue officielle.

Principe : Les institutions fédérales doivent, en toute transparence, ouvrir leurs postes aux majorités comme aux minorités et, lorsqu'il y a participation inéquitable, prendre des mesures pour attirer les groupes minoritaires.

Action : La Commissaire enquête sur les plaintes, encourage activement les mesures d'attraction concertées avec les communautés minoritaires et maintient ses pressions pour exiger plus de transparence de certaines institutions en matière de participation équitable.

Il importe aussi de préciser que les méthodes de sélection des employés doivent être fondées exclusivement sur le principe du mérite. Les gestionnaires ne peuvent donc pas fixer des quotas favorisant l'un ou l'autre des deux groupes linguistiques. Cependant, afin de respecter l'engagement du gouvernement, ils doivent prendre les mesures nécessaires pour attirer les candidats des deux communautés et faire en sorte que ces derniers puissent utiliser la langue de leur choix au cours du processus de dotation.

PROFIL GÉNÉRAL

Le Secrétariat du Conseil du Trésor publie dans son rapport annuel sur les langues officielles une ventilation des données relatives à la participation équitable par catégorie d'emploi dans les différentes régions du pays (voir la figure 8). Sur le plan national, grâce aux importants progrès réalisés au chapitre de la participation francophone au fil des ans, les deux groupes linguistiques sont assez bien représentés dans la plupart des secteurs d'activité de l'ensemble des institutions fédérales.

Cependant, comme nous l'avons signalé à maintes reprises depuis plusieurs années, un certain nombre des situations problématiques subsistent. Elles touchent notamment au faible taux de participation anglophone au Québec dans les ministères et organismes assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, en dehors de la région de la capitale nationale. L'autre problème récurrent est le refus de la Société Air Canada et de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada de fournir des données complètes sur la composition linguistique de leurs effectifs aux termes de la *Loi*.

Figure 8 – Les données sur la participation des francophones et des anglophones au sein des institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* (ministères et organismes fédéraux, sociétés d'État et privées)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Inconnus	
Administration aéroportuaire de Winnipeg Inc.	122	8	6,6 %	114	93,4 %	-	
Administration de l'aéroport de Calgary	136	0	0,0 %	136	100,0 %	-	
Administration de l'aéroport du Grand Moncton Inc.	40	9	22,5 %	31	77,5 %	-	
Administration de l'aéroport international de Vancouver	313	2	0,6 %	311	99,4 %	-	
Administration de l'aéroport international d'Ottawa	106	37	34,9 %	69	65,1 %	-	
Administration de pilotage de l'Atlantique Canada	59	0	0,0 %	59	100,0 %	-	
Administration de pilotage des Grands Lacs	85	38	44,7 %	47	55,3 %	-	
Administration de pilotage des Laurentides	51	50	98,0 %	1	2,0 %	-	
Administration de pilotage du Pacifique	62	1	1,6 %	61	98,4 %	-	
Administration des aéroports régionaux d'Edmonton	199	8	4,0 %	191	96,0 %	-	
Administration du rétablissement agricole des Prairies	333	1	0,3 %	332	99,7 %	-	
Aéroports de Montréal	589	571	96,9 %	18	3,1 %	-	
Affaires étrangères et Commerce international Canada	3 360	1 142	34,0 %	2 218	66,0 %	-	
Affaires indiennes et du Nord Canada	2 890	560	19,4 %	2 330	80,6 %	-	
Agence canadienne de développement international	1 004	608	60,6 %	396	39,4 %	-	
Agence canadienne d'évaluation environnementale	81	42	51,9 %	39	48,1 %	-	
Agence canadienne d'inspection des aliments	4 521	1 169	25,9 %	3 352	74,1 %	-	
Agence de promotion économique du Canada atlantique	398	101	25,4 %	297	74,6 %	-	
Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes	2 861	479	16,7 %	2 382	83,3 %	-	
Agence des douanes et du revenu du Canada	41 764	11 114	26,6 %	30 650	73,4%	-	
Agence spatiale canadienne	323	186	57,6 %	137	42,4 %	-	
Agriculture et Agroalimentaire Canada	4 668	1 068	22,9 %	3 600	77,1 %	-	
Air Canada (Société)	22 000	3 663	16,7 %	10 043	45,7 %	8 294	37,7 %
Anciens Combattants Canada	3 342	1 459	43,7 %	1 883	56,3 %	-	
Archives nationales du Canada	630	241	38,3 %	389	61,7 %	-	
Autorité aéroportuaire du Grand Toronto	725	0	0,0 %	725	100,0 %	-	
Banque de développement du Canada	1 114	427	38,3 %	687	61, 7 %	-	
Banque du Canada	1 262	493	39,1 %	769	60,9 %	-	
Bibliothèque nationale du Canada	431	186	43,2 %	245	56,8 %	-	
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	203	64	31,5 %	139	68,5 %	-	
Bureau de l'enquêteur correctionnel	17	9	52,9 %	8	47,1 %	-	
Bureau des passeports	640	237	37,0 %	403	63,0 %	-	
Bureau d'information du Canada	47	30	63,8 %	17	36,2 %	-	
Bureau du Conseil privé	551	298	54,1 %	253	45,9 %	-	
Bureau du Directeur général des élections	232	137	59,1 %	95	40,9 %	-	

Figure 8 (suite)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Inconnus	
Bureau du secrétaire du Gouverneur général	129	74	57,4 %	55	42,6 %	-	
Bureau du surintendant des institutions financières	343	85	24,8 %	258	75,2 %	-	
Bureau du vérificateur général du Canada	539	217	40,3 %	322	59,7 %	-	
Centre canadien de gestion	53	44	83,0 %	9	17,0 %	-	
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	72	9	12,5 %	63	87,5 %	-	
Centre de recherches pour le développement international	272	106	39,0 %	166	61,0 %	-	
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	26	19	73,1 %	7	26,9 %	-	
Centre national des arts (Société du)	773	336	43,5 %	437	56,5 %	-	
Citoyenneté et Immigration Canada	3 864	1 023	26,5 %	2 841	73,5 %	-	
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	14	7	50,0 %	7	50,0 %	-	
Comité externe d'examen de la GRC	6	4	66,7 %	2	33,3 %	-	
Commissariat aux langues officielles	112	80	71,4 %	32	28,6 %	-	
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée	80	42	52,5 %	38	47,5 %	-	
Commission canadienne de sûreté nucléaire	420	107	25,5 %	313	74,5 %	-	
Commission canadienne des affaires polaires	6	2	33,3 %	4	66,7 %	-	
Commission canadienne des droits de la personne	190	85	44,7 %	105	55,3 %	-	
Commission canadienne des grains	685	42	6,1 %	643	93,9 %	-	
Commission canadienne du blé	551	9	1,6 %	542	98,4 %	-	
Commission canadienne du lait	65	36	55,4 %	29	44,6 %	-	
Commission de la capitale nationale	420	238	56,7 %	182	43,3 %	-	
Commission de la fonction publique du Canada	1 191	726	61,0 %	465	39,0 %	-	
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	834	319	38,2 %	515	61,8 %	-	
Commission des champs de bataille nationaux	71	70	98,6 %	1	1,4 %	-	
Commission des plaintes du public contre la GRC	28	13	46,4 %	15	53,6 %	-	
Commission des relations de travail dans la fonction publique	38	23	60,5 %	15	39,5 %	-	
Commission du droit du Canada	4	1	25,0 %	3	75,0 %	-	
Commission nationale des libérations conditionnelles	258	100	38,8 %	158	61,2 %	-	
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada	18 385	3 384	18,4 %	11 797	64,2 %	3 204	17,4 %
Compagnie des chemins de fer nationaux (filiales)	254	61	24,0 %	193	76,0 %	-	
Condition féminine Canada	99	44	44,4 %	55	55,6 %	-	
Conseil canadien des normes	60	16	26,7 %	44	73,3 %	-	
Conseil canadien des relations industrielles	70	44	62,9 %	26	37,1 %	-	
Conseil de contrôle des renseignements sur les matières dangereuses	10	1	10,0 %	9	90,0 %	-	
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	323	166	51,4 %	157	48,6 %	-	
Conseil de recherches en sciences humaines	132	58	43,9 %	74	56,1 %	-	

Figure 8 (suite)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Inconnus	
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	29	10	34,5 %	19	65,5 %	-	
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	223	105	47,1 %	118	52,9 %	-	
Conseil de recherches médicales du Canada	89	34	38,2 %	55	61,8 %	-	
Conseil des arts du Canada	135	66	48,9 %	69	51,1 %	-	
Conseil du Trésor du Canada (Secrétariat)	630	271	43 %	359	57 %	-	
Conseil national de commercialisation des produits agricoles	8	4	50,0 %	4	50,0 %	-	
Conseil national de recherches Canada	3 261	870	26,7 %	2 289	70,2 %	102	3,1 %
Construction de Défense Canada	219	41	18,7 %	178	81,3 %	-	
Corporation commerciale canadienne	87	25	28,7 %	62	71,3 %	-	
Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent	623	249	40,0 %	374	60,0 %	-	
Cour canadienne de l'impôt	112	71	63,4 %	41	36,6 %	-	
Cour fédérale du Canada	386	187	48,4 %	199	51,6 %	-	
Cour suprême du Canada	118	65	55,1 %	53	44,9 %	-	
Défense nationale	59 658	16 496	27,7 %	43 162	72,3 %	-	
Défense nationale (personnel civil seulement)	17 210	3 399	19,8 %	13 811	80,2 %	-	
Développement des ressources humaines Canada	20 469	6 674	32,6 %	13 795	67,4 %	-	
Développement économique Canada pour les régions du Québec	229	224	97,8 %	5	2,2 %	-	
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	280	31	11,1 %	249	88,9 %	-	
Énergie atomique du Canada limitée	3 410	47	1,4 %	3 363	98,6 %	-	
Environnement Canada	4 465	1 287	28,8 %	3 178	71,2 %	-	
Fondation canadienne des relations raciales	7	2	28,6 %	5	71,4 %	-	
Gendarmerie royale du Canada	15 858	3 109	19,6 %	12 680	80,0 %	69	0,4 %
Gendarmerie royale du Canada (personnel civil)	3 002	697	23,2 %	2 305	76,8 %	-	
Industrie Canada	4 811	1 928	40,1 %	2 883	59,9 %	-	
Justice Canada	2 743	1 008	36,7 %	1 735	63,3 %	-	
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	20	4	20,0 %	16	80,0 %	-	
Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée	36	35	97,2 %	1	2,8 %	-	
Marine Atlantique S.C.C.	992	6	0,6 %	986	99,4 %	-	
Ministère des Finances Canada	752	287	38,2 %	465	61,8 %	-	
Monnaie royale canadienne	711	294	41,4 %	417	58,6 %	-	
Musée canadien de la nature	132	54	40,9 %	78	59,1 %	-	
Musée canadien des civilisations	512	313	61,1 %	199	38,9 %	-	
Musée des beaux-arts du Canada	280	108	38,6 %	172	61,4 %	-	
Musée national des sciences et de la technologie	239	109	45,6 %	130	54,4 %	-	
NAV CANADA	5 516	972	17,6 %	4 544	82,4 %	-	
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	137	7	5,1 %	130	94,9 %	-	
Office des transports du Canada	230	105	45,7 %	125	54,3 %	-	

Figure 8 (suite)

Institution	Total	Francophones		Anglophones		Inconnus	
Office national de l'énergie	255	34	13,3 %	221	86,7 %	-	
Office national du film	447	280	62,6 %	167	37,4 %	-	
Patrimoine canadien	4 848	1 557	32,1 %	3 291	67,9 %	-	
Pêches et Océans Canada	9 260	2 026	21,9 %	7 234	78,1 %	-	
Pétrole et gaz des Indiens du Canada	63	1	1,6 %	62	98,4 %	-	
Ressources naturelles Canada	3 908	1 175	30,1 %	2 733	69,9 %	-	
Santé Canada	5 641	1 396	24,7 %	4 245	75,3 %	-	
Secrétariat de l'ALÉNA - section canadienne	6	3	50,0 %	3	50,0 %	-	
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	19	16	84,2 %	3	15,8 %	-	
Service correctionnel Canada	14 032	4 311	30,7 %	9 721	69,3 %	-	
Société canadienne des postes	54 769	12 917	23,6 %	41 852	76,4 %	-	
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1 794	599	33,4 %	1 192	66,4 %	3	0,2 %
Société de développement du Cap-Breton	1 657	3	0,2 %	1 654	99,8 %	-	
Société d'assurance-dépôts du Canada	92	30	32,6 %	62	67,4 %	-	
Société d'expansion du Cap-Breton	55	3	5,5 %	52	94,5 %	-	
Société du crédit agricole Canada	914	206	22,5 %	708	77,5 %	-	
Société du Port de Halifax	56	2	3,6 %	54	96,4 %	-	
Société du Port de Montréal	337	322	95,5 %	15	4,5 %	-	
Société du Port de Prince Rupert	15	0	0,0 %	15	100,0 %	-	
Société du Port de Saint-John	25	2	8,0 %	23	92,0 %	-	
Société du Port de St. John's	14	0	0,0 %	14	100,0 %	-	
Société du Port de Québec	47	47	100,0 %	0	0,0 %	-	
Société du Port de Vancouver	157	2	1,3 %	155	98,7 %	-	
Société du Vieux-Port de Montréal Incorporée	187	181	96,8 %	6	3,2 %	-	
Société immobilière du Canada Limitée	97	20	20,6 %	77	79,4 %	-	
Société pour l'expansion des exportations	767	222	28,9 %	545	71,1 %	-	
Société Radio-Canada	7 839	3 470	44,3 %	4 369	55,7 %	-	
Solliciteur général Canada	199	64	32,2 %	135	67,8 %	-	
Statistique Canada	5 069	2 084	41,1 %	2 985	58,9 %	-	
Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie	19	8	42,1 %	11	57,9 %	-	
Téléfilm Canada	137	85	62,0 %	52	38,0 %	-	
Transports Canada	4 117	1 078	26,2 %	3 039	73,8 %	-	
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	10 693	4 641	43,4 %	6 052	56,6 %	-	
Tribunal de la concurrence	7	4	57,1 %	3	42,9 %	-	
Tribunal canadien du commerce extérieur	73	44	60,3 %	29	39,7 %	-	
VIA Rail Canada Inc.	3 238	1 256	38,8 %	1 982	61,2 %	-	
TOTAL	**404 008**	**109 312**	**27,0 %**	**283 024**	**70,0 %**	**11 762**	**2,9 %**

EMPLOYÉS ANGLOPHONES AU QUÉBEC

La sous-représentation des employés anglophones dans les institutions fédérales au Québec est un dossier actif du Commissariat depuis de nombreuses années. Les recommandations adressées par le Commissaire Goldbloom au gouverneur en conseil, au Secrétariat du Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique n'ayant pas changé sensiblement la situation, la Commissaire a poursuivi ses interventions auprès des organismes responsables. Les administrateurs ont alors commandé une étude, dont le rapport intitulé *Anglophone Participation in Federal Public Service in Quebec* a été publié le printemps dernier.

Selon ce rapport, contrairement aux catégories de niveaux scientifique et professionnelle, les autres catégories ne semblent pas intéresser les Québécois et Québécoises d'expression anglaise. Les exigences linguistiques étaient un des facteurs invoqués pour expliquer le peu d'intérêt manifesté par les candidats anglophones pour les postes liés à la technique, au soutien et à l'exploitation. Un groupe de travail conjoint composé des institutions fédérales et des représentants de la communauté minoritaire a proposé une série de moyens pour bien informer la population anglo-québécoise des possibilités d'emploi au sein des institutions fédérales. Pour sa part, la Commissaire mène actuellement des enquêtes auprès de la Société canadienne des postes et du ministère des Transports du Canada à la suite des plaintes reçues sur la participation équitable et compte sur la collaboration du groupe de travail pour la recherche de solutions tangibles.

S'ENVOLER EN FRANÇAIS

Pour sa part, la Société Air Canada fait l'objet d'une plainte de l'Association des gens de l'air du Québec (AGAQ) qui allègue de nouveau, après plus de vingt ans, que les pilotes francophones désireux d'œuvrer dans l'industrie du transport aérien sont victimes de discrimination. Depuis trop longtemps, il est reproché à la Société de se soustraire à ses responsabilités à l'égard de la Partie VI de la *Loi* en ne fournissant pas les données complètes sur la première langue officielle de ses employés. Dans le cadre de son enquête, la Commissaire sollicite la collaboration du Conseil du Trésor afin d'obtenir d'Air Canada des données précises sur la répartition francophone et anglophone de ses effectifs.

6.8 LES EXIGENCES LINGUISTIQUES

La désignation linguistique des postes a pour objectifs d'assurer que des services de qualité comparable en français et anglais sont offerts au public et de créer un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues officielles. De nombreux employés considèrent que les profils des postes bilingues sont trop élevés ou pas assez, et formulent des plaintes à cet effet à la Commissaire. Des dizaines d'enquêtes ont ainsi été menées cette année afin de répondre à une centaine de plaintes. La plupart de ces plaintes se sont avérées fondées. En voici un exemple.

Problème : Certaines institutions diminuent les exigences linguistiques de leurs postes, sans tenir compte des conditions qu'exige la prestation des services au public minoritaire.

Principe : Les exigences linguistiques des postes doivent être déterminées selon les besoins réels de communication.

Action : La Commissaire a réaffirmé le sens de la *Loi* et tente d'obtenir des institutions en cause un plan d'action indiquant leur intention de s'y conformer avant d'avoir recours aux tribunaux.

LE BON PROFIL POUR LA GRC

La Commissaire a dû défendre fermement sa position afin que la *Loi sur les langues officielles* soit interprétée correctement par certains gestionnaires de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). En Atlantique, se fondant sur les conclusions d'un examen effectué par un consultant, la GRC a adopté des mesures visant à changer le profil linguistique de plusieurs postes de gendarmes.

Le consultant avait recommandé d'abaisser l'exigence relative à l'interaction orale de plusieurs postes de gendarme du niveau « C » au niveau « B ». Il justifiait cette recommandation par le fait que ce changement permettrait une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines. De plus, des gendarmes unilingues avaient également invoqué que les exigences linguistiques établies au niveau « C » les privaient de leurs chances d'obtenir certaines promotions et mutations régionales.

Des plaignants, dont certains représentent la communauté acadienne, ont estimé que la décision de la GRC de réduire les exigences linguistiques risquait de compromettre la prestation effective de services au public dans la langue officielle de son choix.

Dans un premier temps, après enquête, le Commissaire Goldbloom a manifesté son désaccord avec la décision de la GRC, considérant que le raisonnement du consultant lors de son examen de la question était fondé sur des interprétations erronées de l'application de l'article 91 de la *Loi*. Dans un deuxième temps, la Commissaire Adam a dû convaincre la GRC du bien-fondé de ses recommandations en lui démontrant que, lors de la détermination des exigences linguistiques des postes, on se devait de faire les distinctions requises entre les articles 39 et 91 de la *Loi*. Il ne fallait pas établir de liens directs entre les principes de la participation équitable des employés, qu'ils soient francophones ou anglophones, et les

Problème : **Certaines institutions diminuent les exigences linguistiques de leurs postes, sans tenir compte des conditions qu'exige la prestation des services au public minoritaire.**

Principe : **Les exigences linguistiques des postes doivent être déterminées selon les besoins réels de communication.**

Action : **La Commissaire a réaffirmé le sens de la *Loi* et tente d'obtenir des institutions en cause un plan d'action indiquant leur intention de s'y conformer avant d'avoir recours aux tribunaux.**

LE BON PROFIL POUR LA GRC

La Commissaire a dû défendre fermement sa position afin que la *Loi sur les langues officielles* soit interprétée correctement par certains gestionnaires de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). En Atlantique, se fondant sur les conclusions d'un examen effectué par un consultant, la GRC a adopté des mesures visant à changer le profil linguistique de plusieurs postes de gendarmes.

Le consultant avait recommandé d'abaisser l'exigence relative à l'interaction orale de plusieurs postes de gendarme du niveau « C » au niveau « B ». Il justifiait cette recommandation par le fait que ce changement permettrait une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines. De plus, des gendarmes unilingues avaient également invoqué que les exigences linguistiques établies au niveau « C » les privaient de leurs chances d'obtenir certaines promotions et mutations régionales.

Des plaignants, dont certains représentent la communauté acadienne, ont estimé que la décision de la GRC de réduire les exigences linguistiques risquait de compromettre la prestation effective de services au public dans la langue officielle de son choix.

Dans un premier temps, après enquête, le Commissaire Goldbloom a manifesté son désaccord avec la décision de la GRC, considérant que le raisonnement du consultant lors de son examen de la question était fondé sur des interprétations erronées de l'application de l'article 91 de la *Loi*. Dans un deuxième temps, la Commissaire Adam a dû convaincre la GRC du bien-fondé de ses recommandations en lui démontrant que, lors de la détermination des exigences linguistiques des postes, on se devait de faire les distinctions requises entre les articles 39 et 91 de la *Loi*. Il ne fallait pas établir de liens directs entre les principes de la participation équitable des employés, qu'ils soient francophones ou anglophones, et les

obligations à l'égard de la dotation objective des postes bilingues. De plus, la Commissaire a insisté sur le fait que cette dotation devait être faite pour chaque poste ou situation particulière et non d'une manière collective.

La Commissaire a donc demandé à la GRC de suspendre la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport du consultant et de mettre en place un processus de consultation avec la communauté. Elle poursuit ses démarches en vue d'obtenir un règlement équitable et durable pour les plaignants et ce, en conformité avec les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

CONCLUSION

L'un des mandats principaux de la Commissaire est de recevoir les plaintes du public et d'enquêter pour y proposer des solutions. Cette année encore, un nombre considérable de plaintes a été enregistré. Elles touchent pour l'essentiel au service au public, mais aussi aux droits linguistiques des employés de la fonction publique. Plusieurs institutions sont visées, mais un certain nombre d'entre elles enregistrent davantage de manquements : il s'agit de Développement des ressources humaines Canada, Industrie Canada, Air Canada et la Société canadienne des postes.

Un véritable cercle vicieux semble régir l'action fédérale en matière de langues officielles. Le déni des droits linguistiques donne lieu à des plaintes, lesquelles appellent des enquêtes du Commissariat, qui mènent à des conclusions qui peuvent être accompagnées de recommandations. Les institutions fédérales y répondent par des changements superficiels qui ne transforment pas la nature structurelle des problèmes, et ceux-ci se répètent.

Pour provoquer des changements durables au chapitre des langues officielles, un cycle différent doit être envisagé : 1) l'engagement responsable et le leadership du gouvernement fédéral doivent être affirmés; 2) un cadre d'application de la *Loi* doit être clairement défini; 3) l'obligation de rendre compte des institutions fédérales doit être renforcée; 4) leur rendement doit être fondé sur la mesure de résultats durables quant à la qualité des services.

La Commissaire compte se tourner vers les gestionnaires pour trouver des solutions. Ceux-ci doivent inclure dans leurs plans d'action la sensibilisation du personnel à tous les niveaux et sur une base régulière, afin de corriger cette situation. C'est pourquoi la Commissaire envisage, pour l'avenir, d'intervenir aussi en ce qui a trait à la culture organisationnelle dans la fonction publique. Celle-ci doit intégrer la valeur fondamentale que constituent les langues officielles au Canada. Elle doit engendrer non pas une attitude réactive face aux obligations administratives imposées par la *Loi*, mais le sentiment que la dualité linguistique constitue une richesse, un élargissement de la perspective professionnelle, une voie d'accès plus vaste sur le monde. Bien sûr, ce changement culturel ne va pas de soi. La fonction publique doit sensibiliser activement ses membres à cette vision et former ses cadres aux défis particuliers de gestion que pose le bilinguisme.

ARTICLE 39 DE LA *LOI*

Engagement

39. (1) Le gouvernement fédéral s'engage à veiller à ce que :

a) les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, sans distinction d'origine ethnique ni égard à la première langue apprise, aient des chances égales d'emploi et d'avancement dans les institutions fédérales;

b) les effectifs des institutions fédérales tendent à refléter la présence au Canada des deux collectivités de langue officielle, compte tenu de la nature de chacune d'elles et notamment de leur mandat, de leur public et de l'emplacement de leurs bureaux.

Possibilités d'emploi

(2) Les institutions fédérales veillent, au titre de cet engagement, à ce que l'emploi soit ouvert à tous les Canadiens, tant d'expression française que d'expression anglaise, compte tenu des objets et des dispositions des parties IV et V relatives à l'emploi.

Principe du mérite

(3) Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte au mode de sélection fondé sur le mérite.

ARTICLE 91 DE LA *LOI*

Dotation en personnel

91. Les parties IV et V n'ont pour effet d'autoriser la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d'une dotation en personnel, que si elle s'impose objectivement pour l'exercice des fonctions en cause.

Loi sur les langues officielles, article 39, article 91 (1988)

LE MOT DE LA FIN

Ce long exercice (15 mois) du Commissariat a été marqué par l'entrée en poste de la cinquième Commissaire aux langues officielles, Mme Dyane Adam. Avec son prédécesseur, M. Victor Goldbloom, ils ont reçu quelque 1 800 plaintes dont la plupart se sont avérées fondées. Dans l'exercice vigilant de leur mandat, les Commissaires sont également intervenus dans plusieurs causes relatives aux droits linguistiques et ont été témoins de succès exemplaires, notamment dans l'affaire Arsenault-Cameron ou dans l'affaire Beaulac. Ils ont enfin mis en chantier plusieurs études spéciales sur des problèmes tels que les choix scolaires des parents de faire instruire leurs enfants en français, le français dans le sport de haut niveau ou encore le français sur Internet.

Quelques progrès significatifs ont été remarqués dans le bilinguisme des services gouvernementaux. Le projet de loi sur les transports, par exemple, pourrait clarifier plusieurs questions relatives aux obligations linguistiques d'Air Canada et de ses filiales en matière de services au public. Via Rail a finalement réorganisé ses ressources pour mieux servir sa clientèle dans les deux langues officielles. Développement des ressources humaines Canada et Santé Canada se sont rapprochés des communautés minoritaires de langue officielle en créant des comités de concertation. Au plus haut niveau de l'administration fédérale, le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles semble déterminé à exercer un leadership actif et soutenu.

Malgré tout, le portrait de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* n'est pas reluisant. Trente ans après son adoption par le Parlement du Canada, il est inadmissible de devoir instruire un millier et demi de plaintes quant à son implantation. De plus, la Commissaire a constaté un nombre considérable de lacunes dans des bureaux désignés pour offrir les services dans les deux langues officielles. Et c'est sans compter le manque chronique de suivi en profondeur, de la part des institutions fédérales, aux recommandations formulées par la Commissaire à la suite de ses enquêtes. Les transformations gouvernementales, motivées par la quête du déficit zéro, n'ont pas épargné les communautés minoritaires. Elles sont encore loin d'avoir atteint l'égalité de statut et de service qui leur est due en vertu de la *Loi*. Face à une telle masse de lacunes, la Commissaire ne peut que conclure au manque de leadership politique du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la dualité linguistique.

Pendant ce temps, année après année, le Canada affronte de nouveaux défis qui ne sont pas sans préoccuper la Commissaire. Internet se déploie à grande vitesse et rallie une majorité d'institutions gouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'entreprises privées qui y offrent leurs services au public canadien. Il est clair que cela se réalise au détriment de l'usage du français car Internet tend à privilégier l'anglais.

Sur un autre plan, le Canada doit revoir sa politique d'immigration, et il importe de veiller à ce que les motivations économiques ne soient pas les seules à guider l'exercice. Une véritable politique d'immigration doit s'insérer dans une politique démographique et celle-ci, dans le contexte canadien, doit respecter le principe de la dualité linguistique.

Face à ces nouveaux défis et aux plus anciens qui ne semblent pas vouloir progresser, la Commissaire se propose d'ajouter d'autres modes d'intervention. Les mécanismes d'enquête et la menace de recours judiciaires semblent avoir instillé une attitude de résistance qu'il faut désamorcer par un changement de la culture des organisations fédérales à l'égard de la dualité linguistique. La responsabilité à cet égard doit être assumée à tous les niveaux de l'administration et du gouvernement. Sans toutefois délaisser ces deux mécanismes qui restent au centre de l'exercice de son mandat, la Commissaire entend diversifier ses moyens d'intervention au cours des prochaines années.

ANNEXE

LES INTERVENTIONS DU COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES EN 1999-2000

Nous présentons ici les principales interventions, à caractère officiel, réalisées par la Commissaire et son prédécesseur au cours de 1999-2000. Bien entendu, cette liste ne tient pas compte des nombreuses autres interventions du personnel du Commissariat, tant en région qu'à l'échelle nationale.

INTERVENTIONS POLITIQUES

- Environ 60 rencontres ont eu lieu avec des sous-ministres ou des élus
- Quatre comparutions ont eu lieu devant des comités parlementaires

INTERVENTIONS COMMUNAUTAIRES

- Environ 30 représentants d'associations ont été rencontrés
- Environ 200 personnes ont été consultées dans le cadre d'une vingtaine de sessions qui ont été organisées dans 10 villes canadiennes en février et mars 2000
- Environ 15 allocutions ou discours ont été prononcés

INTERVENTIONS ADMINISTRATIVES

- Quelque 200 lettres et 800 préavis ont été envoyés aux administrations gouvernementales
- Une dizaine d'études ont été menées

INTERVENTIONS DE SENSIBILISATION ET D'INFORMATION

- Environ 185 entrevues ont été accordées
- Environ 10 communiqués de presse ont été diffusés
- Environ 25 lettres ont été publiées dans les journaux
- Environ 600 mentions du Commissariat ou de la Commissaire sont parues dans les médias
- Environ 10 allocutions ont été prononcées
- Environ 10 rencontres avec des dirigeants et dirigeantes d'institutions fédérales ont eu lieu

INTERVENTIONS JURIDIQUES

- Environ 15 recours judiciaires sont en cours
- Interventions dans deux dossiers de gestion scolaire
- Participation à deux conférences de juristes

TRAITEMENT DES PLAINTES

- Plus de 1 800 plaintes ont été reçues
- Près de 1 500 plaintes ont été jugées recevables